

法 律 专 家 案 例 与 实 务 指 导 丛 书

丛书总主编：熊建新 彭丁带

拆迁纠纷

案例与实务

张艳彦 郑忠◎编著



院校法律教学的经典案例
百姓解决纠纷的实用指导
律师法官实操的案头必备
企业权益维护的专业顾问

权益维护的随身宝典　办案实操的得力助手

清華大學出版社

法律专家案例与实务指导丛书

拆迁纠纷案例与实务

张艳彦　郑　忠　编著

清华大学出版社
北　京

内 容 简 介

本书共 8 章，主要包括拆迁法概论、拆迁准备、拆迁征地补偿范围的确定、拆迁评估、拆迁安置补偿、拆迁法律适用、拆迁纠纷救济和强制拆迁责任。全书通过对典型案例进行分析，提出拆迁纠纷实务中涉及的法律和典型法律问题，通过对案例的解读使读者系统全面地了解拆迁过程中应当遵守的法律法规。

本书所选案例紧扣拆迁实务，结合相关法律规范，具有针对性、示范性和指导性，既可以作为从事拆迁实务处理的法官、政府工作人员、律师、企业法律顾问的参考用书，也可以作为遭遇拆迁行为的普通公民了解我国拆迁方面法律规定，以及实践处理指导和维护自身合法权益的启蒙读本。

图书在版编目(CIP)数据

拆迁纠纷案例与实务/张艳彦，郑忠编著．—北京：清华大学出版社，2016
(法律专家案例与实务指导丛书)
ISBN 978-7-302-44687-3

Ⅰ. ①拆…　Ⅱ. ①张…　②郑…　Ⅲ. ①房屋拆迁－民事纠纷－案例－中国　Ⅳ. ①D922.181.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 184704 号

责任编辑：田在儒　闫一平
封面设计：牟兵营
责任校对：刘　静
责任印制：刘海龙

出版发行：清华大学出版社
网　　址：http://www.tup.com.cn，http://www.wqbook.com
地　　址：北京清华大学学研大厦 A 座　　**邮　　编：**100084
社 总 机：010-62770175　　**邮　　购：**010-62786544
投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn
质量反馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn
课件下载：http://www.tup.com.cn，010-62770175-4278
印 装 者：三河市金元印装有限公司
经　　销：全国新华书店
开　　本：185mm×260mm　　**印　　张：**13.75　　**字　　数：**248 千字
版　　次：2016 年 11 月第 1 版　　**印　　次：**2016 年 11 月第 1 次印刷
印　　数：1～3000
定　　价：35.00 元

产品编号：071480-01

为全面推进依法治国做力所能及的工作

——代丛书总序

十八届四中全会是中国共产党历史上的第一次以法治建设为主题的中央全会，会议提出了全面推进依法治国的五大体系：完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系。同时提出了全面推进依法治国的六大任务：完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；深入推进依法行政，加快建设法治政府；保证公正司法，提高司法公信力；增强全民法治观念，推进法治社会建设；加强法治工作队伍建设；加强和改进党对全面推进依法治国的领导。

在此大背景下，我们筹划编写了这套《法律专家案例与实务指导丛书》，希望能够为法治中国的建设做点力所能及的工作；在法律案例的提炼与分析中提高公民的法律意识，增强公民的法治观念，推进法治社会建设；为法治工作队伍的建设提供一定的智力支持。

编写法律案例书籍，是一项非常有意义的工作。但是，如何编写出与已有同类书籍相比更具鲜明特色，既能满足法律教学、法律实践需要，又具有普法实用价值的案例书籍，是非常具有挑战性的。本丛书的编写，便是接受此种挑战的一个尝试。我们紧紧围绕现实生活中经常出现的法律纠纷，以案情简介、裁判要点、法条链接、法律分析、对策建议等为主要内容进行编写，以期达到编写目的。现在，各位编写者辛勤劳动的成果就要陆续面世了。在此，作为丛书的总主编，和各位读者说几句感言。

本丛书的编写、组稿工作，既充满了艰辛，也时有喜悦。凡是有过论文或书稿写作经历的人都知道，要品评作品的优劣得失往往比较容易，但是，要自己动手写出像样的文章或书籍，往往需要付出很大的努力，时间、精力等自不必说，最痛苦的恐怕是写作过程中遇到瓶颈时精神上的煎熬。本丛书的作者们大多有过这种炼狱般的经历。但是，在丛书出版之际，作者们无不感受到了收获的喜悦，仿佛看到新生儿呱呱坠地一般。

作为丛书的总主编，我们充分调动各方面资源，组织编写队伍，确定各书主题，制定编写规范。我们知道，编写人员的选择，是本丛书质量和效益的关键。考虑到本丛

书所应具有的权威性、实用性、可操作性等特点，我们要求编写人员既要有扎实的理论功底，更要有丰富的法律实践经验。

本丛书的主要目标读者群为各院校法律相关专业学生、具有一定法律意识的普通公民、法律理论及实践工作者以及法律爱好者等。

因为读者群比较广泛，而且读者阅读本丛书的目的可能不同，所以在编写的过程中，编者特别注意案例事实的陈述、法律术语的选择、风险防范方案的针对性等，尽可能让每位读者均能有所收获；语言尽量精练而不晦涩，希望学法者、用法者、执法者和守法者都能够从中受益。

本丛书还具有以下五个特点。

第一，编写队伍专业。丛书各分册的编写成员由公检法工作人员、法律学会研究人员、法律院校教授讲师、律师事务所专业律师、企事业法律顾问等多年从事一线法律实务工作的专业人员组成，并且由权威的顾问委员会和编辑委员会队伍进行把关，确保了丛书内容的专业性和准确性。

第二，案例典型真实。本丛书的案例主要改编自各级司法机关公布的真实案例，经过精挑细选，去除冗余、留其精要，使各案例具有典型代表性和实用参考价值，能给读者带来直观有效的法律实践借鉴指导。

第三，讲解客观简洁。本丛书针对各案例的分析讲解，力求焦点明确、观点客观、语言简洁，注重举一反三地引导，以各个部门法的基本框架为逻辑线索，针对每个部门法中的各个部分设置案例分析、法律规定、对策建议等内容，充分体现现实与法律的结合。

第四，内容实时性强。本丛书特别注重案例与法律的时效性，新近的案例紧密结合现行有效的法律规定，并通过细致分析帮助读者理解法律的规定，以增强读者掌握现行法律并加以运用的能力。

第五，紧扣现实生活。本丛书特别关注现实生活中可能出现、经常出现的法律问题或法律纠纷，希望能够帮助读者了解现实中法律的实际运用情况，为读者提供"假如我碰到了这样的法律问题，我可以怎么办""今后我该如何防范类似的法律风险"等有益的启示。

本丛书所涉及的法律部门非常广泛，对编写者的要求也非常高。我们虽精益求精，但博大精深的法学、浩瀚无边的法律领域，加上编写本丛书所希望达到的目的，还是给编写者们带来了巨大的压力。我们衷心希望读者们能够对本丛书提出建议和意见，以便未来的修订工作更有成效，也为我国的法治事业作出应有的贡献。

熊建新　彭丁带

2014 年 11 月



前 言

为了贯彻党的十八届四中全会精神，全面推进依法治国，妥善处理拆迁纠纷，积极化解拆迁矛盾，依法维护人民利益，维护社会公平正义，维护经济社会发展，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法律实务保障，我们在总结历史拆迁经验的基础上，编辑出版了本书。

本书对拆迁人（政府）是工作指导，目的是通过案例分析，为政府拆迁工作提供参考与借鉴，以便在今后的拆迁工作中，更好地维护群众利益，确保社会稳定和谐，提高拆迁效率，推动经济社会在新常态下实现健康发展；对被拆迁人（居民或单位）是政策参考，也是拆迁维权指导。遵纪守法是公民的义务和美德，如何在拆迁中确保自己的既得利益，正是本书的精华所在。作为被拆迁人要通过积极支持拆迁工作，支持国家建设，同时学会理性地运用法律手段保护自己的合法权益，是智慧的选择。

综上所述，本书具有如下特点：

(1) 案例真实全面，内容上精选细选，力求具有典型性。

(2) 分析透彻，一针见血。以案说法，通俗易懂，深入浅出，力求实现经验参考。

(3) 实用性强，对拆迁双方而言都是难得的好教材。

本书由张艳彦、郑忠编著，孙萌、郭倩、陈心心、刘小诗、刘洋、李苗、李艳艳、苗培培、王琼、武晓燕等也参与了本书的编写工作。成书过程中，得到了各级政府相关部门的大力指导与支持，征求了拆迁工作者和广大人民群众的意见和建议，在此表示诚挚的谢意。由于我国拆迁相关法律法规尚不健全，拆迁纠纷原因多样，情况错综复杂，书中不当之处敬请广大读者给予批评指正，以利于再版时进一步修改与完善。

我们的一切努力都是为了实现依法拆迁、和谐拆迁、智慧拆迁。希望本书能够成为依法治国的新读本，政府公务人员和人民群众学法用法的好帮手，提高拆迁双方的法律意识，维护广大群众的合法权益。让法律走进拆迁，用法律保障发展！

编　者

2016 年 7 月



目 录

第一章

拆迁法概论

随着工业化、现代化、城市化的迅速发展，拆迁问题已经成为当下社会最广为关注的问题之一。拆迁，一般是指根据建设规划要求，拆迁人(政府或政府授权单位)依照法律法规的相关规定拆除已征收的建设用地、集体土地范围内房屋和附属物，同时，要求对拆迁范围内居民进行安置和补偿系列法律行为。拆迁涉及居民的切身利益，一旦解决不当，必然引起社会问题，发生连锁反应，影响社会安定和谐。作为政府，既要实现经济社会向前发展，又要做好拆迁工作，依法、足额、及时地做好拆迁补偿和安置工作，确保被拆迁人(居民或单位)的合法权益。作为被拆迁人要积极主动支持政府工作，依法享受拆迁政策，保护自己的既得利益和合法权益。如果受到不公平待遇或威胁，应当适时拿起法律的武器保护自己应有的权利。在我国，拆迁法的制定一直是整个社会关注的焦点。现行法律对房屋征收和补偿行为的规制主要有《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)，其中《国有土地上房屋征收与补偿条例》适用于城市中房屋拆迁补偿的行为，对于农村集体土地上房屋的拆迁补偿问题，则主要适用《土地管理法》。

拆迁法本身具有行政管理法的性质，拆迁立法的目的在于规范拆迁行为，保障被拆迁人的合法权益，使其能在失去被拆迁物时得到相应的补偿。总体来看，拆迁行为应当具有合法性、合理性、补偿性、利好性等特征。

(1) 拆迁被拆迁物应当具有合法性。拆迁应当是依法拆除地上物及附属物的行为。根据《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)的规定,房屋的权利人依法对其名下的不动产享有直接支配和排他的权利,侵害所有人的物权应当就不同情形承担相应的民事、行政和刑事责任。非法的拆除行为,程度较轻构成侵权,程度重的可能构成犯罪。合法的拆迁行为要求拆迁主体要具有合法性,拆迁行为也应具有合法性。

(2) 拆迁征地行为应具有合理性。拆迁的初衷是为了改善生活和生产条件的需要。《国有土地上房屋征收与补偿条例》中强调,为了公共利益的需要可以执行房屋征收的行为;《物权法》也规定,征收集体土地和单位及个人的房屋应当建立在公共利益需要的前提下。所以,拆迁行为应当建立在符合公共利益并且有利于土地资源合理利用的基础上,既要保证耕地和林地面积,又能最大限度推进城市化建设。不能占用生存所需的基本农田,也不能滥拆乱建,造成物质上的浪费。

(3) 拆迁征地具有补偿性,拆迁行为与补偿行为应当是共同进行的。拆迁法很大程度上也是为了保障被拆迁物权利人的补偿请求权所制定的。我国宪法规定,国家为了公共利益的需要,可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或征用并给予补偿。在拆迁法中,被拆迁物的权利人包括被拆迁地上物房、土地及其附属物的所有人和地上物的使用人。其中使用人包括了无偿使用人和租赁人。按照规定,这些人对房屋的权利均应在拆迁中得到应有的补偿。

(4) 拆迁征地应具有利好性。拆迁应当有利于提高人民的生活质量,有利于城市经济的发展。随着城市的发展,人民对物质的需求日渐丰富,除了更加卫生整洁的居住环境,人们对精神文化的需求也日益增多。城市中高楼林立的百货中心、商业中心都是根据人民的购买力和需要而建。拆旧建新也成了城市发展必不可少的程序之一。同时,随着城市的扩大,人们对居住环境的高要求,一些工业厂房开始由市中走向农村,随之而来的就是城市房屋拆迁,农村土地征用的问题。不可否认的是,在发展面前拆迁是除旧换新的过程。虽然,拆迁带来了诸多社会矛盾性问题,但不应改变其本身该有的利好性。

本章通过 8 个案例介绍拆迁主体、拆迁征收原则以及国有土地上和集体土地上征收的程序等内容,从根本上了解拆迁这种行为和拆迁应当遵循的法律规定。

1. 某村村民诉某镇政府、某县公安局确认征地行为违法纠纷案

原告:某村村民

被告:某镇政府、某县公安局



案情介绍

高某是定居北京多年的某县人。2012 年国庆节，高某回家乡看望父母。探亲期间，几名村民找到他，告诉他村里耕地被强行征用的事：2012 年 7 月的一天，某村民组仅存的 60 亩耕地上，突然开进来几十台推土机和挖掘机，要推平正在生长的庄稼。村民集体反抗，大量警察出面制止，造成多名村民受伤。通过村民提供的照片、视频以及信访记录等信息，高某判断，冲突的原因是政府违规征地且采取了不合法手段。高某建议村民理性维权，不应采取对抗方式。随后，高某帮村民写了一份规范的材料后返回北京。2 周后，村民认为镇政府的答复不合理，希望高某回去帮忙商量一下该怎么办。同年 10 月 22 日高某再次回乡，并重新整理信访材料，村民们也准备向上一级政府信访。2012 年 10 月 23 日早晨，"被征用"土地上又有大量挖掘机进入，试图推平庄稼，村里的很多老人一拥而上，双方再次爆发冲突。冲突发生时，有村民电话告诉了不在现场的高某，他随即联系当地镇政府相关领导，希望相关部门能与百姓协商处理，同时以短信方式告知某县县长现场的危险情况。此后，高某与村民一同前往镇政府，镇政府承诺停止施工并尽快给村民答复。可第二天一早，大批警察排起长队有序地保护挖掘机开进农田，还有警察在抓人。高某还没有反应过来，就有人从背后勒住他的脖子将他按倒，数名警察上来对他拳打脚踢，然后将他抓上警车，关进派出所，直到当晚 8 点多才放他出来。

高某决定改变策略，他建议村民通过法律途径争取合法权益，但多数村民都抱有怀疑态度，因此只能召集全体村民开会。经过多次协商，村民最终同意由高某出面邀请北京的律师为他们分析情况。受邀而来的律师向村民代表解释了他们的种种疑问。律师认为这是一起相当普遍的违法强征土地案件。在高某的劝说下，村民与施工队的肢体冲突暂时停止。后来，经过数月协调，2013 年年初，村民们与北京一家律师事务所签署了代理协议。经过一年多的调查取证，高某带领村民正式向某县法院提起上诉，将某镇政府和某县公安局同时告上法庭。几经周折，某县法院最终受理了这起村民集体起诉镇政府的案子。2014 年 6 月 16 日，县法院正式下达行政判决书，判定县城镇人民政府 2012 年 7 月 10 日强行征收原告某镇某村民组的集体土地的具体行政行为违法。

案例评析

征地拆迁行为应当具有合法性。我国实行城市土地国有制和农村土地集体所有制。从所有权的情况上看，公民个人不享土地所有权，对于土地上的房屋，其所有权为

个人所有。拆迁征地是国家和集体对其享有的土地所有权行使的一种方式，但当土地所有权主体对土地行使权利的时候，必然会影响其上的房屋和一些附属物所有人的权利。所以由拆迁征地引起的拆迁人、被拆迁人，赔偿权利人和义务人的矛盾由此产生。而安民为国之本，这使得拆迁征地问题成为关系到国计民生的大事。

为了使政府行为不致过度侵犯公民个人的合法权利，国家制定了《土地管理法》和《国有土地上房屋征收和补偿条例》等一系列法律法规规制政府的行为，保障民众的权利。《土地管理法》第二条规定，国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。《国有土地上房屋征收和补偿条例》第三条规定，房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、结果公开的原则。两部法律均提到拆迁征地应当“依法”并符合法定程序。

本案中，某镇政府的行为不符合法律的规定。首先，某镇政府的“征地”行为本身存有疑问。依据法律规定，只有在符合国家公共利益需要时才可以依法对集体所有的土地实行征用，本案中，当地政府就其征地目的并没有给出合理解释，其征地目的是为了商业开发还是为了公共利益不得而知。其次，该镇政府的“征地”程序违反了我国征地拆迁法律的相关规定。合法启动征地程序应在征地前作出公告和通知，对地上物情况进行调查，征地主体与被征收人达成补偿协议，根据土地地上物的情况并根据不同标准给予村民土地补偿、安置补助、地上附着物和青苗等进行补偿。本案中，当地政府没有与村民就征地达成补偿协议，也未对村民进行任何补偿。即使无法与村民达成安置补偿协议，也不能直接采取强制“占领”的行为。正当程序是申请政府裁决，并报有权机构执行。而本案中强行征用土地并施工的行为无疑是违反了法定程序的。所以，征地拆迁应当符合法定理由，并遵循法定程序，保证合法性，做到依法合规拆迁，才能保证公民个人的权利不被公权力侵犯。

根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》国有土地上房屋征收与补偿的流程如下：由市、县级人民政府作出房屋征收决定；房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见。征求意见期限不得少于 30 日。必要时，应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会。作出征收决定前，应当作出社会稳定风险评估；征收补偿费应当足额到位、专户存储、专款专用。征收工作开始前，房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，并依程序提前在拆迁范围内作出公告和通知。房屋征收部门与被征收人应当就补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项，订立补偿协议。被征收人对市、县级人民

政府作出的房屋征收决定不服或对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

2. 刘某诉某市城乡建设委员会房屋拆迁许可案

原告：刘某

被告：某市城乡建设委员会



2010年，某市城乡建设委员会根据该市某房地产开发有限公司的申请，向其颁发了房屋拆迁许可证。该许可证的内容为许可该公司对市内某区域进行城乡建设改造，实施房屋拆迁。市民刘某及其家人世代居住于此，其家在被拆迁地点有两处住房，均被列入拆迁范围。房屋拆迁公告后，刘某对这次拆迁项目的合法性产生怀疑，在向城乡建设委员会和规划局等相关部门咨询后发现，此次拆迁不符合该市的城市规划和房屋拆迁中长期规划，也没有被列入该市当年的房屋拆迁年度计划。所以，就这次拆迁行为与拆迁许可证的颁发单位城乡建设委员会产生争议。


案例评析

本案涉及房屋拆迁与城市规划的相符性问题。根据《中华人民共和国城乡规划法》城乡规划包括城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划。城市和镇应当依照本法制定城市规划和镇规划。城市、镇规划区内的建设活动应当符合规划要求。现行《国有土地上房屋征收和补偿条例》第九条规定，确需征收房屋的各项建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。在房屋拆迁项目中，拆迁一般是以建设为目的，而建设就要符合政府对城市建设的规划。城市规划分为总体规划和详细规划，不同级别城市的总体规划都有不同的审批程序，其中直辖市的城市总体规划由国务院批准，省会城市和国务院批准的较大城市的总体规划由省级政府审查同意后报国务院批准。其他城市的总体规划报省级政府审批，县政府规划报市级政府审批，其他总体规划报县级政府审批。以上程序都是保证城市规划的稳定性的程序，可见，城市总体规划作为城市建设的基础根据是不可以随意变动的。也不难理解拆迁条例要将城市规划作为原则来遵守了。

本案中，市城乡建设委员会违反城市规划实施房屋拆迁许可，违反了上述法律规定。刘某房屋所在区域不在当年城市规划拆迁的范围内，不应当被拆迁。即使房地产公司取得了房屋拆迁许可证，似乎拆迁合理又合法。但是被拆迁人可以通过行政诉讼

确认该许可证的颁发行为违法，一旦该许可被撤销，再进行房屋拆迁工程就成为违法行为。城市房屋拆迁应当符合城市规划，而且应当符合房屋拆迁中长期规划，未列入计划的房屋不得拆迁。

3. 原告崔某某诉被告某市住房和城乡建设局、第三人某市文化广电新闻出版局房屋拆迁行政裁决案

原告：崔某某

被告：某市住房和城乡建设局

第三人：某市文化广电新闻出版局



案情介绍

原某市文化局于2009年7月22日依法取得某市国土资源局颁发的汴拆许字[2009]第0××号"房屋拆迁许可证"，是某市文化博物馆的合法拆迁人。因某市政府机构改革，2009年12月23日，拆迁人某市文化局变更为某市文化广电新闻出版局；2010年3月22日，某市房屋拆迁主管部门由某市国土资源局变更为某市住房和城乡建设局。崔某某持有3200×××号"房地产权证"，该证所载房屋位于某市开发区南正门村73号，证载土地使用权面积166.50平方米。该证所载房屋为：北屋，砖混结构，建筑面积38.59平方米；东屋，证载砖木结构（现状为砖混结构），建筑面积25.54平方米；2000-补0××号"建设工程规划许可证"，该证所载房屋位于某市郊区西郊办事处（乡）南正门街（南正门村73号），南屋、西屋柒间，砖混结构，建筑面积100平方米。该证所载房屋于2010年8月15日经某市金明区建设局与某市城市拆迁指挥部联合测量，认定现实存在的房屋建筑面积为74.05平方米。上述房屋总占地面积为148.61平方米，房屋用途均为住宅，所在区域属于被拆迁范围，崔某某系上述房屋的所有人，是合法被拆迁人。崔某某另有院落铁制门1樘、果树1棵（盛果期）、其他树木3棵。

该被拆迁区域自动迁以来，第三人某市文化广电新闻出版局与原告崔某某多次接触，未能达成拆迁补偿安置协议。第三人某市文化广电新闻出版局于2012年10月9日依法向被告某市住房和城乡建设局申请裁决，被告某市住房和城乡建设局于2012年11月8日作出了0××号《房屋拆迁行政裁决书》。

崔某某不服，于2012年11月19日向省住房和城乡建设厅申请行政复议。省住房和城乡建设厅于2013年2月5日作出复议决定书，维持某市住房和城乡建设局于2012年11月8日作出的0××号《房屋拆迁行政裁决书》。崔某某仍不服，于2013年2月28日向本院提起行政诉讼，请求判令所请。

一审法院认为，某市遗址开发建设项目是某市的一项公益性项目，该处城市房屋拆迁符合城市规划，有利于改善城市环境。拆迁人某市文化广电新闻出版局拆迁被拆迁人崔某某的房屋应当对其给予补偿、安置，崔某某应当在搬迁期限内完成搬迁。本案中由于原告与第三人未达成拆迁补偿安置协议，被告某市住房和城乡建设局依据第三人的申请及提交的相关材料作出房屋拆迁行政裁决，具有法定职权。原告认为房屋拆迁许可证超过有效期限，经审理查明某市文化广电新闻出版局已申请延期至2012年12月31日，未超过有效期限。原告对河南某土地房地产估价有限公司的估价报告有异议，但被告在作出行政裁决的过程中又委托某市房地产价格评估专家委员会对崔某某房屋的房地产评估价格进行了技术鉴定，并以该鉴定结果作为依据。原告又诉称被告在裁决前第三人没有与其协商，但被告提交的有效证据证明其诉称与事实不符。被告作出的房屋拆迁行政裁决符合法定程序，认定事实清楚，证据确实充分，适用法律法规正确。故原告崔某某的诉称既无事实根据又无法律依据，其诉讼请求不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第一项规定，判决如下：维持被告某市住房和城乡建设局于2012年11月8日作出的0××号《房屋拆迁行政裁决书》。二审法院驳回了原告的上诉。



案例评析

本案争议的是在无法达成安置补偿合同时，拆迁人申请行政裁决而被拆迁人不服裁决的问题。但是笔者认为，本案中法院论证部分提到的“有利于改善城市环境”更具有讨论价值。新城建设和旧城拆迁是一对矛盾，被拆迁人安定的生活环境被一纸拆迁公告打破。这就要求旧城拆迁带来的裨益要远超搬迁带来的不便，真正地让人民群众体会到拆迁的实惠。而“有利于改善城市环境”就是安抚民众的最好的理由。事实上，房屋新建也应当以“改善环境”为原则。一般老城区都存在房屋陈旧，配套设施不全，环境较差的问题。拆迁新建就是要解决城市旧区城市建筑布局不合理和生态环境差的现象，所以新建房屋就应当综合性考量周边的居住环境和交通条件，同时，还要在新建房屋的同时不破坏其周边本来的自然环境，保护植被、水域以及一些天然的景观。

本案中，一审法院认定某市遗址开发建设项目是某市的一项公益性项目，该项目房屋拆迁符合城市规划，有利于改善城市环境。并且在判决中支持了行政单位的裁决，从合理性以及合法性的角度都肯定了这次拆迁活动。值得深思的是，城市建设中仍然存在一定的重复建设问题，一些无效的工程并不真正地考虑旧城改造和生态环境的需要，这样的拆迁项目必然是与法律相背离的。因此，加强拆迁合理性的司法审查也应当是改变城市乱拆乱建现象的一种途径。加强对违法行为的追查也是势在必

行的。

4. 某研究所强拆案



2010 年×月×日，中科院某研究所发表了一篇《严正声明》，诉说该研究所某某试验基地被强拆一事。声明中写道："2010 年×月×日上午，试验基地的保安人员被一伙不明身份人员控制，失去人身自由。在此期间，共计 9 处房屋被大型铲车与推土机夷为平地，一批重要的科研装置和设备被砸毁掩埋。""2010 年×月×日至×日，该试验基地再遭持续地肆意毁坏，大量历史性文物、试验装备、国防重大科研任务的仪器装置和备件等以'垃圾'的名义被清除出场，值守该试验基地的工作人员深受刺激入院治疗。"

该研究所有关工作人员表示，除了一些"拿不走"的大型设备外，试验基地内的设备都被当成"废弃物"处理了。


案例评析

本案具有两个关注点，一是强拆，二是强拆过程中有毁坏重要国防科研仪器设备的行为。《国有土地上房屋征收和补偿条例》中规定，任何单位和个人不得采取暴力、威胁等非法方式迫使被征收人搬迁。在补偿决定规定的期限内不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府申请人民法院执行。本案中，暴力强拆的行为显然是违反法律规定的。

第二点是拆迁行为应当以保护文物古迹为原则。《中华人民共和国文物保护法》规定，各级人民政府应当重视文物保护，正确处理经济建设、社会发展与文物保护的关系，确保文物安全。在文物保护单位周围划出建设控制地带，在该范围内进行建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌。文物①，一般包括与重大历史事件、革命运动和重要人物有关的，具有纪念意义和历史价值的建筑物、遗址、纪念物等；具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻等；历史与各时代有价值的艺术品、工艺美术品；重要的革命文献以及具有历史、艺术、科学价值的手稿古旧图书资料等；反映各时代社会制度、社会生产、社会生活的代表性实物。文物古迹是历史文化遗产，一旦灭失不可复制，这将是全人类的损失。根据文物保护法，文物保护还应当

① 王才亮. 房屋拆迁实务[M]. 北京：法律出版社，2001：27。

纳入到城乡建设规划中，而由前述案例可以知道，拆迁应符合城乡建设规划，进而拆迁。无论是根据文物保护的原则还是根据城乡规划的要求，都要践行文物保护的要求。本案中，某研究所声明中称拆迁行为破坏科学家使用过的机器设备，当年使用过的研究设备无论是供后人缅怀还是了解中国的一段历史，都有不可估量的纪念价值。称这些设备为文物，并不为过。既为文物，就应当得到应有的保护，如果本案中的强拆行为被确认毁坏了这些文物，无疑从该行为本身来看也是违反了法律的。

5. 张某某诉某市国土资源和房屋管理局房屋拆迁裁决案

原告：张某某

被告：某市国土资源和房屋管理局（以下简称国房局）

案情介绍

某市某镇人民政府经批准在某镇某某巷至农贸市场进行街道路面硬化工程建设，2002 年 8 月 6 日被告国房局向其核发了（2002）第 14 号“房屋拆迁许可证”，并于同日发布了《房屋拆迁通告》，确定拆迁期限为 2002 年 8 月 9 日至 2002 年 8 月 24 日，拆迁范围涉及原告位于某市某镇某某巷 12 号的房屋。在被告国房局组织的协调中，原告张某某与某市某镇人民政府发生争议，原告拒绝交出房屋，2002 年 8 月 29 日某镇人民政府向国房局申请裁决。2002 年 9 月 11 日国房局作出（2002）17 号行政裁决书，限原告在 5 日内搬迁完毕。原告不服提起行政诉讼，要求撤销（2002）17 号行政裁决书，经过二审，某市中级人民法院于 2003 年 5 月 18 日第 78 号行政判决书，撤销了被告国房局作出的（2002）17 号行政裁决书。2002 年 11 月 18 日某市人民政府经审查第 17 号行政裁决书，同意由市公安局、市建委、某镇人民政府配合被告国房局对张某某位于某镇某某巷 12 号的房屋实施强制拆迁，同日被告国房局发布了公告（2002）04 号强制拆迁公告，并于 2002 年 11 月 20 日实施了强制拆迁，2002 年 11 月 29 日书面通知张某某领取房屋钥匙和强制搬迁物品。2003 年 11 月 19 日张某某以国房局和某镇人民政府为被告，提起行政诉讼，要求确认 2002 年 11 月 20 日的强制拆迁行为违法，由于某镇人民政府没有在被告国房局发布的公告（2002）04 号《强制拆迁公告》上署名加盖印章，不是适格的被告，对该部分起诉法院已经予以驳回。

原告诉称，被告的强制拆迁行为违法，理由有以下两点：①被告是在未对原告以验收合格房屋进行安置的情况下实施的强拆，第 78 号终审判决已从法律上确认了被告以未经合格验收的房屋用于安置的违法性。②某镇人民政府不具备拆迁人主体资格，不能充当拆迁人。要求人民法院确认被告于 2002 年 11 月 20 日对原告房屋实施强制

拆迁的“强拆”事实违法。

被告国房局辩称：①原告张某某的起诉已超过诉讼时效，且同一事实和理由不能重复起诉。我局于2002年9月11日，针对原告张某某位于某镇某某巷12号房屋的拆迁，曾作出(2002)17号行政裁决书，已告知了原告的诉权和起诉期限，原告现提起诉讼，不享有《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第41条规定的特殊时效。并且原告对2002年11月20日的强制拆迁行为已提起过诉讼，某市人民法院于2003年12月24日以(2003)第96号行政裁定书驳回了原告的起诉。现原告以同一事实和理由起诉，应驳回原告的起诉。②我局实施的强制拆迁行为事实清楚，程序合法，原告的诉讼请求不成立。③某市某镇人民政府是彭家巷到农贸市场道路硬化工程的合法拆迁主体。

法院认为，某市人民政府经审查后，责成被告国房局组织强制拆迁，符合法规规定，被告有权实施强制拆迁。但该强制拆迁行为所依据的17号行政裁决书已被人民法院生效判决所撤销，因此强制拆迁行为就没有了执行根据，应属违法。从被告发布的强制拆迁公告和2002年11月29日送给原告的书面通知看，均没有告知当事人诉权和起诉期限。应适用《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十一条规定的2年的起诉期限，原告在2004年11月16日起诉并未超过2年。2003年原告张某某曾对强制拆迁行为提起过诉讼，由于错列被告，被本院从程序上驳回了起诉，而不是原告撤回起诉，现原告对适格被告再次提起诉讼，不属重复起诉。依照《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条第二款第(二)项的规定，判决如下：被告某市国土资源和房屋管理局，于2002年11月20日对原告张某某位于某市某镇彭家巷12号的房屋，实施强制拆迁的具体行政行为违法。诉讼费用410元由被告某市国土资源和房屋管理局负担。



案例评析

本案系行政相对人对房屋强制拆迁裁决不服引起的行政纠纷。本案争议以被告拆迁行为是否合法为主。从法院判决看，法院最后确认了国土资源和房屋管理局的强制拆迁行为违法，保护了本案原告张某某的合法权益。

保护当事人的合法权益也是征地拆迁法的一项基本原则。《土地管理法》规定，征收土地，应当按照被征收土地的原用途补偿被征收人。在补偿安置方案确定以后由政府发布公告，并听取被征地的农村集体组织意见和村民意见。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第一条规定了制定条例的目的，即保障被征收房屋所有权人的合法权益。在征地拆迁过程中，存在行政单位和行政相对人的矛盾、拆迁人和被拆迁人的矛盾、民

众安定生活和新城建设的矛盾。行政管理的目的，是在保护当事人合法权益的大前提下，最大限度地解决这些矛盾。从安置补偿的角度，征地拆迁的实施人和相对人体现的是一种平等的民事关系，安置补偿合同的签订是利益双方较量的结果，一经签订，合同双方均应受到约束。而强制拆迁裁决则是行政管理的结果，当安置补偿双方当事人无法达成一致协议时，行政机关充当了决策者的角色，打破僵局，形成裁决结果。也许，这样的结果会牺牲被拆迁人的部分个人意愿，但对于公益性城市建设进程来说不失为一个解决问题的办法，而且，裁决往往会最大限度地保障当事人的合法权益。前提是，这是一个合法的裁决。

本案中，公安局、市建委、某镇人民政府先是根据一个合法的(2002)17 号行政裁决书实施了强制拆迁的具体行政行为，后该裁决书被人民法院撤销。虽然强制拆迁在执行时具有合法理由，但是由于该行政裁决的撤销，使得强制拆迁行为失去了合法性，变为违法行为。法院也依据事实和法律，最后确认了被告拆迁行为违法，使原告的合法权益得到了保护。

6. 王某诉某房地产公司侵犯财产权纠纷案

原告：王某

被告：某房地产公司

案情介绍

王某居住于北京市朝阳区，因房屋所属片区拆迁改造，2007 年 5 月 30 日，王某与某房地产公司签订了《房屋拆迁补偿协议》。2007 年 7 月 15 日，王某为了领取拆迁补偿款，与拆迁公司签署了《领款凭证及交房验收单》。《领款凭证及交房验收单》记载：2007 年 7 月 15 日，王某将房屋移交给某某拆迁公司。但事实上，王某因未能找到合适的周转房，一直居住在该房屋内，房屋内的财产也一直未搬出。2008 年 5 月 20 日，某房地产公司的人员在事先未告知王某，也未将房屋内财产搬出的情况下，就拆除了该房屋。房屋内的大部分财产被掩埋在废墟之中，其中有王某已逝父亲的日记和全家福照片。事后，王某多次向某房地产公司要求赔偿，并向相关部门反应要求处理，但一直未能得到妥善解决。2008 年 9 月，王某向北京市朝阳区人民法院起诉，要求某房地产公司赔偿其财产损失 26 万元，精神损失 5 万元。某房地产公司辩称：①《领款凭证及交房验收单》证明该房屋是由拆迁公司拆迁的，应由拆迁公司承担责任；②王某已经自愿将房屋移交拆迁，因此，某房地产公司拆迁行为是有权的拆除行为，财产损失应当由王某自行承担；③王某主张赔偿的财产损失没有直接的证据予以支持，应当承担举证

不能的不利后果。要求法院驳回原告的全部诉讼请求。

北京市朝阳区人民法院审理认为，房地产公司拆迁时，拆迁房屋实际出于被告的控制管理之下，其应当预见到如果拆迁房屋内留有物品，而被告在拆迁中未采取任何防范措施，造成了房屋内的财产毁损，应当承担法律责任。同时，相比较而言，被告处于更小成本、更有能力地获取房屋内物品是否受到毁损的证据的地位，故本院认为被告应当对其主张房屋内物品没有毁损的事实承担举证责任。法院综合评价，原告提供的证据具有优势，采信原告主张的事实。但因无实物证据，无法准确判断损失额，故法院酌情考虑，判决被告赔偿原告财产损失人民币 6 万元。

一审判决后，被告向北京市第二中级人民法院上诉，二审依法维持原判。2008 年春节前，王某已经从法院领取了赔偿款人民币 6 万元。



案例评析

本案涉及房地产公司是否是适格被告问题。也就是说，拆迁纠纷发生后，相关违法责任是由拆迁人承担还是受托实施拆迁项目的单位承担。虽然《城市房屋拆迁管理条例》被《国有土地上房屋征收和补偿条例》取代后，拆迁许可事宜逐步成为历史问题，但是由于尚存的遗留项目和仍旧面临征收和拆迁的项目，拆迁行为的合法有权主体问题仍是值得讨论的。

在《国有土地上房屋征收和补偿条例》生效前已经取得拆迁许可的项目继续沿用《城市房屋拆迁管理条例》中关于拆迁许可的规定。在旧条例中，拆迁人应取得房屋拆迁管理部门颁发的拆迁许可证，才能开展拆迁工作。房屋拆迁管理部门的职责主要包括审查和发放《房屋拆迁许可证》、对房屋拆迁进行公告和解释、通知有关部门停止办理跟待拆迁房屋有关的手续，比如房屋的新建和扩建、改变房屋和土地用途等。拆迁人可以选择自行拆迁也可以选择委托有资质的单位进行拆迁。所谓有资质的单位，根据《城市房屋拆迁单位管理规定》，是指由上级主管部门同意组建的批准文件；有明确的名称、组织机构和固定的办公场所；有与承担拆迁业务相适应的自由资金和技术、经济、财务管理人员的单位。同样，该规定也随着旧条例的废止一样被废止了，但是由于各地仍存留部分拆迁许可项目，所以个别城市的拆迁单位管理办法仍有处于生效状态，而拆迁资格单位的年审也依旧进行。

在新的《国有土地上房屋征收和补偿条例》生效后，城市房屋的拆迁转变为政府征收，开发商主导的拆迁补偿变为政府主导。新条例规定，市县人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作，市县人民政府确定的房屋征收部门组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。同样的，房屋征收部门可以委托其他单位实施征收与补偿工

作，但其行为的法律责任由房屋征收部门承担。

本案适用的是旧拆迁条例。房地产公司为拆迁人，将拆迁事宜委托拆迁公司承办。房地产公司以其并非拆迁执行人为抗辩，认为自己并非适格的被告。事实上，委托合同的委托人房地产公司与拆迁公司形成委托代理关系，作为被代理人，应当对代理人完成受托事务行为承担相应的法律责任。而本案中房地产公司只是以领款凭证来证明其与拆迁公司的委托代理关系也是不充分的。领款凭证只能证明拆迁公司和被拆迁人的金钱关系，并不涉及拆迁的受托人拆迁公司和房地产公司的委托合同关系，即使认定了存在委托拆迁的关系，本案的侵权责任也不应当由拆迁公司承担。如果将此案适用现行的征收补偿法，政府部门作为征收人委托其他单位实施征收补偿工作。法律的规定十分明确，由房屋征收部门承担相应的法律责任，也就是王某的损失会由房屋征收部门赔偿。

7. 杨某诉某市人民政府房屋征收决定案①

原告：杨某

被告：某市人民政府



案情介绍

2007年10月16日，某市房产管理局向某学院作出株房拆迁字[2007]第19号“房屋拆迁许可证”，杨某的部分房屋在拆迁范围内，在拆迁许可期内未能拆迁。2010年，某市人民政府启动神农大道建设项目。2010年7月25日，某市发展改革委员会批准立项。2011年7月14日，某市规划局颁发了[2011]0066号“建设用地规划许可证”。杨某的房屋位于泰山路与规划的神农大道交汇处，占地面积418平方米，建筑面积582.12平方米，房屋地面高于神农大道地面10余米，部分房屋在神农大道建设项目用地红线范围内。2011年7月15日，某市人民政府经论证公布了《神农大道项目建设国有土地上房屋征收补偿方案》征求公众意见。2011年9月15日，经社会稳定风险评估为C级。2011年9月30日，某市人民政府发布了修改后的补偿方案，并作出了[2011]第1号《某市人民政府国有土地上房屋征收决定》(以下简称《征收决定》)，征收杨某的整栋房屋，并给予合理补偿。

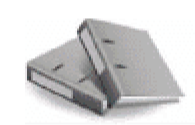
杨某不服，以“申请人的房屋在某学院新校区项目建设拆迁许可范围内，被申请人作出征收决定征收申请人的房屋，该行为与原已生效的房屋拆迁许可证冲突”和“原项

① 最高人民法院公布征收拆迁十大案例。

目拆迁方和被申请人均未能向申请人提供合理的安置补偿方案”为由，向湖南省人民政府申请行政复议。复议机关认为，原拆迁人某学院取得的“房屋拆迁许可证”已过期，被申请人依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定征收申请人的房屋并不违反法律规定。申请人的部分房屋在神农大道项目用地红线范围内，且房屋地平面高于神农大道地平面10余米，房屋不整体拆除将存在严重安全隐患，属于确需拆除的情形，《征收决定》内容适当，且作出前也履行了相关法律程序，故复议机关作出复议决定维持《征收决定》。杨某其后以株洲市人民政府为被告提起行政诉讼，请求撤销《征收决定》。

某区人民法院一审认为，关于杨某提出某市人民政府作出的[2011]第1号《某市人民政府国有土地上房屋征收决定》与某市房产管理局作出的株房拆迁字[2007]第19号“房屋拆迁许可证”主体和内容均相冲突的诉讼理由，因[2007]第19号“房屋拆迁许可证”已失效，神农大道属于新启动项目，两份文件并不存在冲突。关于杨某提出征收其红线范围外的房屋违法的主张，因其部分房屋在神农大道项目用地红线范围内，征收系出于公共利益需要，且房屋地面高于神农大道地面10余米，不整体拆除将产生严重安全隐患，整体征收拆除符合实际。杨某认为神农大道建设项目没有取得建设用地批准书。2011年7月14日，某市规划局为神农大道建设项目颁发了[2011]0066号“建设用地规划许可证”。杨某认为某市规划局在复议程序中出具的说明不能作为超范围征收的依据。某市规划局在复议程序中出具的说明系另一法律关系，非本案审理范围。某市人民政府作出的[2011]第1号《某市人民政府国有土地上房屋征收决定》事实清楚，程序合法，适用法律、法规正确，判决维持。

某市中级人民法院二审认为，本案争议焦点为某市人民政府作出的[2011]第1号《某市人民政府国有土地上房屋征收决定》是否合法。2010年，某市人民政府启动神农大道建设项目，某市规划局于2011年7月14日颁发了株规用[2011]0066号“建设用地规划许可证”。杨某的部分房屋在神农大道建设项目用地红线范围内，虽然征收杨某整栋房屋超出了神农大道的专项规划，但征收其房屋系公共利益需要，且房屋地面高于神农大道地面10余米，如果只拆除规划红线范围内部分房屋，未拆除的规划红线范围外的部分房屋将人为变成危房，失去了房屋应有的价值和作用，整体征收杨某的房屋，并给予合理补偿符合实际情况，也是人民政府对人民群众生命财产安全担当责任的表现。判决驳回上诉，维持原判。


案例评析

本案涉及同一处房屋先后被发放拆迁许可和征收决定的问题。这是不同时期依

据两部先后承接的法律所形成的两个不同产物。前文提到，新生效的《国有土地上房屋征收和补偿条例》的出台取代了原《城市房屋拆迁管理条例》。拆迁许可就是拆迁管理条例的产物。拆迁许可是行政单位对拆迁人，一般是建设单位因建设项目需要作出的具体行政行为，具有一次性、局限性和时效性的特点。一次性，是指一份拆迁许可证只能属于一个项目的一次拆迁，不能反复在多个项目中适用，即使是同一地块拆迁人的变更也仍然要重新申领；局限性是指拆迁人只能在拆迁许可划定的范围内进行拆迁，超出范围的项目就是违法的、无效的；而时效性是指拆迁要在拆迁许可规定的期限内完成，超出这个期限，拆迁人可以申请拆迁许可延期，但是如未申请延期，拆迁许可就会失去效力。征收决定是政府直接对房屋的所有人作出的相关财产及土地使用权收归国有并给予补偿的行政行为。征收决定也具局限性特点，决定中会明确被征收房屋土地的具体位置，但是征收决定的一次性不体现在拆迁行为中，而是体现在决定效果上。只要目标地块被成功征收，这块地的使用权就重新收归国有了。同时，征收决定没有效力期限，不过决定中会限定安置补偿的签约期限和搬迁期限。相同点是，拆迁许可和征收决定均可复议、可诉讼。

本案中，杨某的房屋先是被划入拆迁许可的范围，然而在许可证期限内，拆迁项目并没有实施，拆迁许可失效。之后，由于旧法失效，新的建设项目适用新法，所以在同一项目中又下达了征收决定。前后两个看似重复的行政行为，因前行为本身的时效性呈现并非重复的状态，所以，原告请求确认《征收决定》违法的诉求并未得到人民法院的支持。本案中另一个争议点是原告杨某对征收范围的异议，其中主要是征收范围超出了规划范围。本案判决的论证中，支持了《征收决定》，由此可见，在严格的法律规定基础上是允许合理的变通的。

具体征收程序，新法规定如下。

(1) 启动项目。由建设单位依照法律规定向房屋征收管理部门提出申请。

(2) 暂停办理拟征收范围内房屋新建、扩建、改建和改变房屋用途的手续。

(3) 由房屋征收管理部门组织对房屋的权属、区位、面积、用途等情况进行调查摸底。

(4) 拟订征收补偿方案报政府研定。

(5) 政府组织有关部门对补偿方案进行论证。

(6) 公布补偿方案，就补偿方案征求公众意见。

(7) 责任单位对房屋征收项目进行社会稳定风险评估。

(8) 政府组织听证会，修改征收补偿方案。

(9) 政府组织对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。

(10) 征收补偿费进入专用账户。

(11) 政府作出征收决定并公告，公告内容应当包含征收范围、征收补偿方案和复议、诉讼的权利等。

(12) 抽签确定房地产价格评估机构，评估结束后将评估结果在房屋征收范围内公布。

(13) 签订征收补偿协议。

(14) 征收补偿决定公告。

(15) 依法申请法院强制执行。

(16) 建立房屋征收补偿档案，将分户补偿情况向征收人公布。

8. 文某等诉某市人民政府等撤销行政合同案①

原告：文某、文一、文二

被告：某市人民政府、某市房地产管理局

第三人：文三



案情介绍

三名原告文某、文一、文二系同胞姐妹，且与本案第三人文三系姑侄关系。2003 年 9 月 3 日，第三人文三因系城镇居民户口不能在农村申请建房用地，且城镇住房狭小，便以其兄文四(三名原告之父)名义向被告某市人民政府申请在本组农村家庭建房用地，并取得证号为(2003)证土用字第 1269 号《农村居民建房用地批准书》。2005 年 2 月，文四意外身亡。同年被告某市人民政府开发某市青阳北路，对(2003)政土用字第 1269 号宅基地征收，并对(2003)政土用字第 1269 号宅基地进行拆迁安置，安置地位于某市青阳北路新劳动局后面的 07、08 号地，后被规划为 A19 区 28、29 号地。2010 年 3 月 15 日，某市青阳北路开发建设指挥部依本案第三人文三的申请和案外人文五、文六(均为文四之女)出具的授权委托书及其相关手续将(2003)政土用字第 1269 号安置地补偿安置给了第三人文三。三名原告不服，向某市人民法院提起诉讼。

法院一审认为，三名原告之父文四虽然经批准取得了农村宅基地一块，但文四一直未使用便意外身亡。根据我国现行法律规定，农村宅基地的所有权属于集体，村民只有使用权，不属于遗产，不能单独继承，故三原告不是该宅基地的利害关系人。据此，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第四十一条(一)项，《最高人民法院关于执行

① 湖南省衡阳市中级人民法院行政裁定书(2013)衡中法行终字第 9 号。

〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十四条第一款第(二)项的规定,裁定驳回三名原告的起诉。

宣判后,原审原告文某、文一、文二不服,向衡阳市人民法院提起上诉。二审法院认为,农村宅基地使用权是基于"村民"特殊身份取得,有极强的人身依附性,且取得是无偿的,使用权人不能随意对宅基地进行处置。宅基地使用权作为一种带有福利性的特殊用益物权,也不属于遗产,不能被继承。本案中,在争议宅基地使用权人文四去世后,原宅基地使用权人文四自然丧失使用权。三上诉人主张权利,没有法律依据,本院不予支持。同时,本案所涉及的《宅基地拆迁补偿协议》属于民事法律关系,不属行政诉讼受案范围。因此,原审裁定认定事实清楚,适用法律正确,依法应予以维持。但原审裁定收取诉讼费不当,应予以纠正,依法退还。综上,依据《中华人民共和国行政诉讼法》第十一条、第六十一条(一)项的规定,裁定如下:驳回上诉人文某、文一、文二的上诉,维持原裁定。本裁定为终审裁定。



案例评析

本案涉及的是集体土地上房屋拆迁和安置补偿的问题。前文提到我国的土地管理制度将土地分为国有土地和集体土地,国有土地上的房屋征收问题适用《国有土地上房屋征收和补偿条例》的规定,对于集体土地上的房屋,目前尚未制定全国性统一的法律来解决征收补偿问题,对于该类征地补偿,适用《土地管理法》。根据《土地管理法》的规定,征收的土地应按照其原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费。集体土地上房屋征收遵循"房随地走"的原则,将房屋视为地上附着物随土地进行征收和补偿。补偿款中属土地部分归集体所有,地上房屋部分归房屋所有人。

本案中,文四是合法的宅基地使用权人。由于文四意外身亡,而宅基地上并未建设房屋,又因宅基地使用权不能单独作为遗产继承,所以无论是原告文四的 3 个女儿,还是文三都无权继承涉案的宅基地使用权。本案原告的诉求因其 3 人与诉争的标的无关而被驳回,符合法律规定。而对于文三是否有权取得安置补偿,由于这个争议并不在此次的诉讼范围之内,法院并没有回应这个问题。事实上,宅基地使用权在归还村集体以后,这部分补偿也应当属于村集体。如果案涉宅基地上建设了房屋,房屋产权人有权取得安置补偿款,也仅限于地上附着物补偿部分。同时,房屋的所有权是可以依法继承的,这种情形下,继承人有权取得房屋的所有权也有权得到安置补偿款。这也是继承人成为该类案件适格主体的必要条件。

关于征地补偿程序,根据《土地管理法》等相关法律法规的规定一般应经过以下

程序：

（1）启动项目，由建设单位向县级以上土地行政管理部门申请。

（2）根据土地性质，由国务院、省级政府或者有权批准的市县政府审批农用地转用，批准征收。

（3）由被征收土地所在地的县级以上人民政府公告征收决定，公告内容主要包括批准征地的机关、文号、土地用途、范围、面积、征地补偿标准、安置补偿方案等。

（4）对被征收土地上的房屋权利进行登记。

（5）协调签订安置补偿协议。

（6）进行房屋拆迁。

部分地区规定了征地报批前的听证程序和对拟征收土地的补偿标准、补偿方案的听证程序。

第二章

拆迁准备

拆迁准备阶段，是房屋、土地征收和拆迁工作中一个极为重要的阶段。准备工作做足了，拆迁工作也会十分顺利地进行下去。拆迁涉及被拆迁人的利益，也关系到城市发展的前景问题。拆迁工程的进行也是一个厚积薄发的过程。在准备阶段，涉及规划问题、拆迁主体对拆迁工作执行人的选择、房屋情况调查、土地的丈量、安置补偿方案的制定过程、社会稳定风险评估以及为补偿款项开立专门账户等问题。这些问题大多是法律规定的程序性事项，但是在执行中，也是容易引起争议的地方。拆迁行为不仅是将建筑物推倒的过程，更是要在各方利益博弈之下选择比较满意的推倒方案的过程。合法又圆满地完成准备阶段的工作，可以说拆迁工作就完成80%了。

城市建设规划完成后，拆迁就随之而来。在拆迁征收的准备阶段，合理又合法的规划是重要的第一步。规划不仅是指征收区域要符合城市规划，更是指对整个拆迁征收项目要有细致入微的规划。一个良好运转的项目离不开一个优良的规划。拆迁总体规划应当包括准备阶段、实施阶段和最后收尾阶段的全部内容。准备阶段中，对拆迁工作执行人的选择、房屋情况调查、土地的丈量问题是第一步应当解决的问题，在对被征地块有了概括性了解以后，行政主管部门根据了解的情况制订安置补偿方案，在根据相关法律进行社会稳定风险评估、补偿款到位以后，征地拆迁工作方可进入到补偿协议的签订和房屋及地上附属物的拆迁阶段。法律规定“先补偿，后搬迁，再拆迁”，

事实上，拆迁也是整个征收补偿程序的最后阶段，准备阶段的工作更是在“补偿”之前发生的。整个准备阶段的内容也会对最后的拆迁行为产生实质性影响。

同时，在关注整个准备阶段实体合法以及程序合法性问题时，仍要关注拆迁规划实施的公开问题。拆迁是一个利益博弈的过程，公开的规划信息有助于利益各方均处于公开透明的信息环境下，而公开的博弈更能产生一个相对公平的结果，让各方利益均衡，进而保证后续工作的顺利进行。在准备阶段，拆迁的规划、房屋情况调查、土地的丈量、补偿方案公告等问题都是要经过公开的程序采纳公众意见的。

本部分选取了8个案例说明上述问题，笔者试图分析拆迁准备阶段存在的矛盾冲突，对案例中正确的做法予以认同，对违反法律的做法予以说明并提出相应的可行办法。

1. 李某与某市某区人民政府、房屋行政征收上诉案①

上诉人（原审被告）：李某，无业

被上诉人（原审原告）：某市某区人民政府



案情介绍

2011年3月2日，被告某区政府确定某市某区住房和城乡建设局（以下简称某区住建局）为本辖区的房屋征收部门，负责组织实施本辖区房屋征收与补偿工作，该局于2011年3月9日委托潍坊市城市建设房屋拆迁办公室（以下简称潍坊市拆迁办）和某市某区东关街道办事处（以下简称“某区东关街办”）为老市委片区旧城改建房屋征收实施单位。2011年3月6日，潍坊某某燃气有限公司、山东某某热力集团有限公司、某市某区市政工程管理处、某市自来水有限公司分别就老市委片区燃气、供热、排水、供水设施的有关情况向某区住建局作出说明，称老市委片区存在燃气管线建设标准低，不适合现在天然气运行要求，供热设施老化严重，排水管网标准低，基础设施老化严重，自来水管道老化严重，消防设施不足等问题，亟须进行统一改造。

2011年3月10日，被告某区政府印发了由某区第十六届人民代表大会第四次会议审议通过的《某市某区国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》（以下简称《纲要》）。该《纲要》明确指出，根据某市城市总体规划关于构建“一心、一环、一廊、一轴”结构模式，优化空间布局，着力建设包括中央商务区在内的四大功能区，其中，中央商

① 山东省高级人民法院行政判决书（2014）鲁行终字第138号。

务区空间范围为西至白浪河，东至虞河，北到北宫街，南到民生街，以胜利东街为主轴，以和其相交的其他三条街为辅轴的框架型区域；完善重大项目推进机制，大力推进阳光100城市广场等重大项目建设，加大旧城改造力度，完善城市基础设施。2011年4月6日，该区域房屋征收后以拟建造现代化商业、居住于一体的大型城市综合片区为由，分别向某区发展和改革局、某市国土资源局奎文分局、某市规划局奎文分局、某市规划局发出征询函，征询该旧城改建房屋征收项目是否符合"四规划、一计划"以及房屋征收范围内的土地性质和用途。某区发展和改革局回复称，该旧城改建项目符合国民经济和社会发展规划，已纳入某区2011年国民经济和社会发展年度计划；某市国土资源局分局回复称，该旧城改建项目符合某区土地利用总体规划(2006—2020年)，房屋征收范围内的土地性质为出让、划拨，用途为商业、住宅、办公用地；某市规划局奎文分局和某市规划局回复称，该旧城改建项目符合某市总体规划和某市控制性详细规划及现有专项规划。《某市城市总体规划(2011—2020)》明确城市用地总体布局原则为"……大力整治中心城区白浪河、虞河地带……及时推动城市空间布局从单中心向多中心转换……商业用地布局规划形成市级商业中心、片区级商业中心和社区级商业中心三级商业网络体系……"某区政府编制的《某区土地利用总体规划图》标明老市委片区土地现状为建设用地。

2011年9月9日，被告某区政府作出《老市委片区旧城改建房屋征收决定》并予以公布。因征收范围内包括原告李某在内的500余户被征收人不服，被告某区政府决定对上述征收决定进行调整。

2013年2月23日，某区第十七届人民代表大会第二次会议审议通过《某市某区2013年国民经济和社会发展计划》(以下简称《计划》)。该《计划》将老市委片区纳入2013年旧城改建房屋征收计划。之后，拟定《征收补偿调整方案》，于2013年9月26日报被告某区政府。2013年9月27日，被告某区政府召开论证会，组织有关部门对《征收补偿调整方案》进行了论证。2013年10月11日，被告某区政府对《征收补偿调整方案(征求意见稿)》公告公示征求意见，同日，并公告通知老市委片区前期房产入户登记过程中未进行登记或对登记结果有异议的住户，持有效证件到片区指挥部反映，指挥部将安排工作人员入户进行登记或核实。2013年11月13日，被告某区政府根据征求意见情况对《征收补偿调整方案》进行了修改，并将征求意见情况和根据公众意见修改的情况予以公告。期间，同意并签字的399份，不同意的4份。

2013年9月29日，某区东关街办向中国农业银行股份有限公司潍坊奎文支行(以下简称奎文农行)申请开立了拆迁款结算账户，账号为15×××91。2013年11月15日，奎文农行向某区住建局出具证明证实，截至2013年11月15日，综合评价为社

会稳定风险程度较低。同日,被告某区政府召开政府常务会议,听取了某区住建局关于《征收补偿调整方案》和《社会稳定风险评估报告》的汇报,会议原则同意某区住建局汇报的意见。

2013年11月15日,被告某区政府作出《关于某市老市委片区旧城改建房屋征收调整决定》(以下简称《征收调整决定》),并附《征收补偿调整方案》,该补偿方案对房屋征收范围与签约期限、住宅类房屋征收补偿政策、住宅类产权调换房屋地点及选房顺序、补偿资金拨付方式、对于住宅类已签订补偿协议的被征收人补偿方式的调整等问题作出规定。同年11月16日,被告作出奎政征(2013)1号《关于某市老市委片区旧城改建房屋征收调整决定的公告》,并于同日通过张贴和在《潍坊日报》刊发的形式将上述《征收调整决定》和《征收补偿调整方案》予以公告。原告不服被告作出的《征收调整决定》,遂向法院提起行政诉讼。

一审法院认为,原告提供的房产证证明其所有的房屋位于被告作出的《征收调整决定》载明的房屋征收区域范围内,原告与被诉的《征收调整决定》具有法律上的利害关系,依法具有本案诉讼主体资格。被征收范围内的房屋适用于《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)第八条第(五)项关于旧城区改建的规定,被诉征收行为符合公共利益的需要。同时,此次征收活动符合相关规划。被告提供的《计划》证明涉案征收项目已纳入某区2013年国民经济和社会发展计划。故涉案征收项目符合“四规划、一计划”。在补偿方案制订、修改、公布过程中,大多数被征收人对补偿方案没有提出异议。因此,原告认为补偿方案不合法的主张不能成立。判决驳回原告李某的诉讼请求。

李某不服一审法院判决进行上诉。二审法院认为,根据《条例》第四条第一款的规定:“市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。”据此,被上诉人某区政府作为县级人民政府,具有在本行政辖区内作出房屋征收决定及补偿决定的法定职责。上诉人提出的被上诉人不具有征收上诉人房屋的法定职权的理由不能成立。又根据《条例》第八条第(五)项规定,对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的属于符合公共利益需要的情形。上诉人所属房屋所在的老市委片区房屋大多建于20世纪七八十年代,小区内基础设施落后,配套不完善,居民生活环境与经济发展的要求不相符。虽然被征收范围内有少量楼房建成于20世纪90年代,不属于基础设施落后,但其余房屋及其他附属设施均属老市委片区一期旧城改建项目片区。从规划的角度,宜实施统一规划,况且,《纲要》已经将被征收范围内的房屋整体纳入老市委旧城改建项目片区,因此,一审法院判决认定被诉征收行为符合公共利益的需要,并无不当。上诉人关于被诉征收决定不属于公共利益的需要,未满足“确需”要求的上诉理由不能

成立，本院不予支持。其他诉讼请求也均被驳回，最后二审法院维持了一审法院的判决。



案例评析

本案涉及一个城市房屋征收项目需要进行的完整程序，包括规划、论证、征收补偿方案的确定、专门账户设立、社会稳定风险评估以及征收决定。而准备阶段，就是要为这些程序做好规划。首先，征收项目应当符合相关城市规划。本案中，被征收房屋区域被划入市级总体规划范围内，后由于大量的被征收户不同意征收决定，该征收项目搁置。2 年后，该区域再次被纳入发展计划，后经过官方和民众对《征收补偿调整方案》的多次修改和论证，最后形成征收决定。由此可见，房屋征收不仅要符合城市规划，在准备阶段，民众的参与和民众的意见是一个征收项目能否继续进行的决定性因素。群众参与性在拆迁征收项目的开始就要有所保证，沟通是项目得以进行的保障也是征收补偿协议顺利签订的保障。其次，在征收项目启动后，一系列的程序性事项都应当有个完整的规划。《国有土地上房屋征收和补偿条例》规定了房屋征收过程中需要完成的系列程序，合法进行的征收项目应当遵循程序的规定，符合程序规定的征收决定才是合法有效的行政行为，对行政相对人才具有约束力。征收人应当有序规划条例规定的必经程序，并行之有效地完成征收补偿工作。本案中，征收人的做法完全符合法律规定，并能在细节上既遵循征收程序又照顾大多数民众的意见，最后法院支持征收决定是合情合理的。

2. 某县安泰拆迁有限公司与曾某合同纠纷案[①]

原告：曾某

被告：某县安泰拆迁有限公司

案情介绍

原告曾某曾为具备拆迁资质的拆迁队负责人（拆迁许可证显示拆迁资质有效期为 2004 年 5 月 21 日至 2007 年 5 月 21 日，此后原告没有办理新的拆迁许可证），负责房屋拆迁施工。2006 年 1 月 17 日，被告与原告签订拆迁协议，被告将自己所承揽的化肥厂 4 标房屋及附属物的拆迁工程交给原告完成，原告向被告缴纳管理费 10 000 元。2006 年 10 月 10 日，被告又与原告签订拆迁协议，被告将自己所承揽的滨河路南防汛

① 河南省信阳市中级人民法院民事判决书（2014）信中法民终字第 991 号。

路开发项目食品厂区域房屋及附属物的拆迁工程交给原告完成，原告支付管理费22 000元。2007年10月11日被告与原告再次签订拆迁协议，被告将自己所承揽的滨河路南防汛路罗山城关桥南商场以东、小东管道口以南以自然道口为界这一区域的房屋及附属物的拆迁工程交给原告完成，上述3份协议约定被拆下的房屋附属物及废品均作为原告的报酬。所有拆迁工程均由开发商、政府相关职能部门及被告负责与拆迁户协调，原告负责实施拆迁，由于拆迁户拒绝迁出，原告均没有完成全部拆迁工程。原、被告除上述协议外，没订立其他拆迁协议。被告收取管理费用于日常办公及培训拆迁工程项目经理等支出。2007年5月14日，原告向被告交纳了10 000元押金，被告当日出具了收据，该收据上没有显示收取押金的用途。原、被告2007年10月11日签订拆迁协议时，被告向原告收取60 000元管理费。原告已完成滨河路南防汛路开发项目食品厂区域房屋及附属物的拆迁项目及滨河路南防汛路罗山城关桥南商场以东、小东管道口以南以自然道口为界区域的房屋及附属物的拆迁项目，拆迁房屋的工程量为总工程量的50%。原告已完成化肥厂4标房屋及附属物的拆迁项目，拆迁房屋的工程量为总工程量的60%。

法院认为，原、被告订立的拆迁协议系双方当事人真实意思表示，但双方约定的拆迁工程要么由于客观原因(拆迁户拒绝迁出)无法实施拆迁施工，要么已被他人施工完毕，合同目的已无法实现，故原告要求解除合同的诉求法院予以支持。关于被告收取管理费的性质，应属原告承包工程支付的对价，拆迁协议履行的部分，原告已得到相应的报酬，应支付相应的对价(即管理费)，合同未履行的部分，现不再履行，被告应按照未施工的工程量比例向原告退还相应的管理费45 000元(其中滨河路南防汛路开发项目食品厂区域房屋及附属物的拆迁项目退还11 000元，滨河路南防汛路罗山城关桥南商场以东、小东管道口以南以自然道口为界区域的房屋及附属物的拆迁项目退还30 000元，化肥厂4标房屋及附属物的拆迁项目退还4000元)。关于原告要求退还10 000元押金的问题，原告的陈述交纳押金是为了办理新的拆迁许可证，被告没有为其办理该证，应当予以退还，被告则称收取的押金系拆迁工程风险事故押金，工程没有完工就不应退还。就此法院认为，原告的拆迁许可证过有效期后没有办理新的证件，双方此前订立的拆迁协议也已不再履行，又没有订立其他拆迁协议，故被告收取的10 000元押金无论是办证押金还是拆迁工程风险事故押金，均亦应予退还。依照《中华人民共和国合同法》第四十四条、第九十四条第(四)款、第九十七条，《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条第一款的规定，判决：①被告某县安泰拆迁有限公司于本判决生效之日起5日内向原告曾某退还管理费45 000元及押金10 000元；②驳回原告曾某其他诉讼请求。案件受理费1170元，原告曾某负担540元，被告某县安泰拆迁有

限公司负担630元。

被告不服一审判决提起上诉，但是二审法院并没有支持上诉人的请求。



案例评析

在旧条例生效的期限内，存在合法拆迁人和委托拆迁的问题。在拆迁准备阶段，拆迁队伍的选择是十分重要的。新的条例生效以后，政府征收行为将拆迁主体作了变更，用词也发生了变化，“拆迁”变为“征收”。根据新条例，政府征收部门可以委托房屋征收实施机构来实施房屋征收的行为，但是不得以营利为目的。事实上，房屋拆迁征收的主体发生了变化，而实际拆迁任务的实施主体仍然有一定的相似性，在现今的征收项目中，征收主体大多也是委托合法的拆迁公司或者拆迁事务所完成拆迁任务。高效的有经验的拆迁队伍是拆迁顺利进行的重要因素。拆迁实施过程中有对人员和技术要求、拆迁行为合法性要求，在旧条例时期，有些委托人还要求拆迁公司与被拆迁人达成安置补偿协议。所以，拆迁队伍的选择也应当是高要求高标准的。

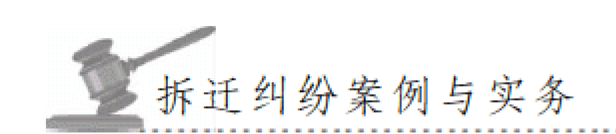
本案是关于拆迁人委托拆迁合同的问题。原告曾某作为有资质的拆迁队负责人与被告签订了委托拆迁的合同，并且约定拆迁队只负责房屋及附属物的拆除工作，不负责与被拆迁人的补偿协调工作。由于被拆迁人不搬迁造成的拆迁工作无法顺利进行，合同不能继续履行，该结果并非原告的原因导致，所以原告不承担合同的违约责任。而合同的已履行部分，被告应当支付对价。对于合同未约定部分的经济往来，因无法律依据，应当作为不当得利进行返还。通过本案可以看出，对于房屋拆迁的问题，拆迁队伍的选择是一种平等的民事关系。从旧条例看，拆迁人在申请强制拆迁以前与被拆迁人是平等民事关系，而新条例中，政府征收变为行政行为。拆迁实施是在政府的委托下进行的，从民众的角度看，拆迁队的行为代表了政府。所以，在征收拆迁工作依旧矛盾重重的今天，选择一个高素质的拆迁队伍，不仅不会激化矛盾，甚至可以成为一个政府行为人性化的建设点，对征收项目的顺利进行可以起到积极作用。

3. 某市某区某村某组与某市人民政府不履行征地信息公开法定职责上诉案①

上诉人（原审原告）：某市某区某村某组

被上诉人（原审被告）：某市人民政府

① 浙江省高级人民法院行政判决书（2009）浙行终字第229号。



案情介绍

2003年，某市某区统一征地事务所与某市某村签订征地补偿协议，征地面积共1345.65亩，分3个批次上报浙江省人民政府审批，其中2003年度整理第31批次涉及某村土地721.35亩，整理第32批次涉及某村土地173.85亩，整理第33批次涉及某村土地450.45亩，浙江省人民政府于2004年2月10日、11日、12日批准了该土地的农用地转用和征用，批准文号分别为浙土字[B2003]第11392号、浙土字[B2003]第11439号、浙土字[B2003]第11308号，用途为工业用地。某市人民政府于2004年6月10日公告了征用土地方案，某市国土资源局于2004年7月1日公告了征地补偿安置方案。2004年11月19日，征地补偿安置方案经某市人民政府批准实施。土地征用由某经济开发区国土所负责政策处理，某经济开发区管委会已将征地补偿费支付到村，由被征地村具体负责分配。在土地征用中，国土部门按批准的征地红线范围面积计算到村，由村集体经济组织负责将面积丈量到户某村某组村民。2008年11月24日下午，经原告申请，被告组织有关部门向原告公开了3个批次的征地批文、征地方案公告、征地补偿方案公告、补偿标准及支付补偿费发票等资料、信息。同年12月5日，原告以要求被告履行公开某某信息为由提起行政诉讼。另查明，同年12月23日，被告向原告作出了公开某某补偿方案等信息的书面情况说明。

一审法院认为，本案的主要问题是被告有无履行原告申请的信息公开职责及被告能否提供原告要求公开的被征用的衢字第横090号某村某组村民叶某、边某某、权某四至范围内的实际林地面积。从本案的事实看，被告对原告的申请，曾组织有关部门向原告公开了涉及原告所在村所有被征用土地的3个批次的征地批文、征地方案公告、征地补偿方案公告、补偿标准及支付补偿费等资料和信息，对此，原告在庭审中亦认可已掌握了上述资料、信息，故被告已履行了原告申请的上述信息公开职责。而对原告要求公开的被征用的衢字第横090号叶某、边某某、权某四至范围内的实际林地面积，因在土地征用中，国土部门按批准的征地红线范围计算到村，由村集体经济组织负责将面积丈量到户，不依山某、权某四至范围为宗某进行面积丈量，被告没有涉案山某、权某四至范围内的实际林地面积的资料、信息，故原告要求被告提供该信息不符合《政府信息公开条例》的规定。且被告于同年12月23日亦向原告作出了公开某某补偿方案等信息的书面情况说明。但根据该条例第二十一条第(三)项及第二十四条规定，对申请公开的政府信息不存在的，应当在规定期限内告知申请人，而被告在原告起诉后才书面告知不能提供信息的原因，该做法不妥，应予以改进。综上，被告某市人民政府依原告的申请，公开了相关的征地方案公告、征地补偿方案公告、补偿标准及征地

补偿款发票等资料、信息，履行了原告申请的相关信息公开职责。因被告没有涉案山某、权某四至范围内的实际林地面积的资料、信息，故对原告要求被告提供上述资料、信息的请求，不予支持。庭审中，原告提出被告未对其被征地的实际面积进行测量系工作失误，要求予以测量的请求，不属于本案审查范围。据此，依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（一）项的规定，判决驳回原告某市某江区某村某组的诉讼请求。

某市江区某村某组上诉请求撤销原判，改判被上诉人履行公开涉案林地信息资料的法定职责。

某市人民政府答辩请求判决驳回上诉，维持原判。

在一审期间，双方当事人提交的全部证据材料，均由原审法院移送至本院。二审期间，双方当事人均未提交新的证据材料。

二审庭审中，双方当事人围绕上诉人原审诉讼请求及其信息公开请求事项是否属于某市人民政府信息公开范围等审理重点，进行了质证、辩论。对于原审认定的案件基本事实双方均未提出异议。对此，本院予以确认。另查明，涉案叶某、边某某林地已被平整，原所确定的四至已经不复存在。

综合双方质证、辩论意见，二审法院认为某市人民政府并未违反政府信息公开条例的有关规定。上诉人原审时的诉请是要求被上诉人公开某某补偿安置方案、征地公告以及提供已被征收的衢字第横 090 号叶某、边某某、权某所涉四至范围内的实际林地面积和对该林地的土地补偿标准。对于上述征地补偿安置方案、征地公告、征地补偿标准等信息公开要求，被上诉人在本案诉讼前的 2008 年 11 月 24 日即向上诉人的委托代理人进行了公开。虽然上诉人二审期间认为上述信息公开过于笼统且并非所求，强调信息公开要求实际为：①涉案衢字第横 090 号山某所有权某所涉林地究竟被哪份征地补偿协议所征收；②具体征收补偿标准涉及哪份文件；③征收补偿款是否已经下拨及其票据名称；④涉案林地四至范围所涉实际面积。对此，二审庭审时被上诉人对前述 3 项信息公开要求已经分别作出说明，上诉人均表示满意。对于公开衢字第横 090 号叶某、边某某所有权某四至范围所涉实际面积的请求，尽管被上诉人如其原审时的辩解一再说明其并未掌握该信息，故无法予以提供，但上诉人仍然坚持认为既然被上诉人系涉案土地的征收方，就应掌握所征收的叶某、边某某所有权的具体面积，并强调被上诉人已掌握的征地测绘资料可以反映上诉人的诉求，而上诉人未能针对法庭要求提供被上诉人已经掌握上述测绘资料的证据或者依据。被上诉人坚称其并不掌握上述信息资料。此外，对于征收集体土地过程中征地协议的签订主体问题，浙江省国土资源厅浙土资发（2003）21 号《关于贯彻省政府加强和改进土地征用工作通知的

若干意见》作出明确规定，即协议双方分别为“县以上政府征地机构”和“村经济合作社或村民委员会”。因此，某市某区统一征地事务所和某市江区村作为征收土地补偿协议双方当事人符合规定要求。被上诉人提出“在土地征收中，国土部门系按照批准的征地红线范围面积计算到村，将征地补偿费发放到村，由村集体经济组织负责丈量到户，补偿到户”的辩解理由亦符合客观事实，依法应予认可。同时，《中华人民共和国政府信息公开条例》第二条规定，政府信息是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。鉴于被上诉人并非涉案征地补偿协议的直接签订者，以及对被征收土地的具体丈量、补偿款的发放等均系芝坑桥村村委会的职责，故在被上诉人并不掌握涉案信息的情况下，上诉人坚持该信息公开请求缺乏法律依据。

二审法院最后维持了一审法院的判决。



案例评析

本案是关于政府信息公开的争议，事实上，本案争议源于征地补偿过程中土地丈量信息的未公开。在拆迁征收的准备阶段，要对被征收土地即土地规划红线区部分进行情况调查并丈量面积。当被征收客体为城市房屋时，《国有土地上房屋征收与补偿条例》要求被征收房屋应当评估确定价值，而评估也包括了面积丈量的部分；在农村集体土地征收的项目中，《土地管理法》及附属条例中均未规定征地补偿的具体实施程序，但是在各地颁布的土地征收管理办法中，大多都要求征收单位应当组织各个相关方对被征收土地进行权属、面积、地上附着物等情况的现场调查。土地面积的丈量是其中重要的组成部分。同时，各地办法还会要求土地丈量面积勘测单要有被征收人的签字或者公告才能作为征收补偿的有效依据。本案中，事实上也是被征收人对征收面积测量存有疑问而引发的争议。

本案的征收中，某经济开发区管委会已将征地补偿费支付到村，由被征地村具体负责分配。国土部门按批准的征地红线范围面积计算到村，由村集体经济组织负责将面积丈量到户。虽然案例中并未提及村集体申请公开被征收林地的实际面积的目的是什么，但是由已知情形可以知道，作为被征收人的村集体对土地丈量的结果是不知情的，进而其对征收补偿是否合理也无从判断，无法保证自己在土地征收项目中的合法权利。就政府信息公开的争议来看，政府部门已经履行了相关文件的公开工作，对于林地具体面积问题，政府部门称无可公开内容而未予提供并未违反法律规定。《政府信息公开条例》规定，本条例所称政府信息，是指行政机关在履行职责过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。也就是说，公开的政府信息前提是该信息是客观存在的，对于未存在的信息是没有公开的可能的。所以，本案中虽然被告的行为

并未完全遵照法律规定，但是就当时情形来看，被告已经履行了公开义务，在政府信息公开的法律关系中不应承担违法责任。至于被告未履行职责，未对被征收土地进行具体测量的问题，是不同于本案的另一法律关系，原告可以另行提起关于行政行为程序违法的诉讼。

4. 姜某等与某区人民政府房屋行政征收决定上诉案[①]

上诉人（原审原告）：姜一、姜二

被上诉人（原审被告）：某市某区人民政府

案情介绍

某市某区镇江路某某号甲（原北仲家洼某某某号）原系姜某（已故）私有住房，证载建筑面积137.34平方米。2010年3月22日，某市某区人民法院（2009）北民五民初字第1356号民事判决书判决：469号房产由原告姜一、姜二按份共有，双方各占50%产权比例。2013年5月8日，某市主城区危旧房改造工作领导小组办公室作出青危改函字（2013）1号复函，初审同意对镇江路某某号危旧房改造项目纳入主城区危旧房改造项目，并要求将镇江路某某号住房列入12号片区（青钢集团、钟表公司、铝制品二厂3家企业用地）一并进行改造。2013年5月21日，某市国土资源和房屋管理局作出青土资房审发（预字）（2013）65号复函，预审意见：镇江路某某号住房列入12号片区一并进行改造，申请预审用地范围符合某市土地利用总体规划。2013年5月31日，某市规划局针对某市某区镇江路12号片区改造项目规划设计条件作出了青规规条字（2013）76号《建设用地规划设计条件通知书》。2013年6月17日某市某区第一届人民代表大会第二次会议第三次全体会议，批准某市某区2013年国民经济和社会发展计划（镇江路12号片区危旧房改造项目已列入某市某区2013年国民经济和社会发展计划）。

2013年4月28日，某市某区房屋征收安置管理办公室将《关于对镇江路12号片区内危旧房改造项目范围内房屋调查摸底情况进行公示的通知》以及调查摸底表在两原告所在房屋墙上进行了公示。2013年5月10日，某市城乡建设委员会作出青建函字（2013）60号《某市城乡建设委员会关于〈市北区镇江路12号片区内危旧房改造项目房屋征收补偿方案〉审查意见的复函》。之后，被告将镇江路12号片区内危旧房改造项目社会稳定风险评估报告以及镇江路12号片区内危旧房改造项目房屋征收决定的

---

① 山东省青岛市中级人民法院行政判决书（2014）青行终字第129号。

相关材料向某市城乡建设委员会进行了审核备案，并将《某市某区镇江路12号片区内危旧房改造项目房屋征收补偿方案》《某市某区镇江路12号片区内危旧房改造项目房屋征收奖励办法》《某市某区人民政府房屋征收决定》《某市某区人民政府关于对镇江路12号片区内危旧房改造项目实施房屋征收的公告》以张贴方式进行公示，依法在青岛银行南京路支行开设了该地段房屋征收补偿资金专用账户。2013年6月26日该账户内存款人民币357万元。后两原告对《某市某区人民政府房屋征收决定》不服，提起行政诉讼，请求依法撤销被告2013年8月7日作出的《某市某区人民政府房屋征收决定》。

一审法院认为，根据《某市国有土地上房屋征收与补偿条例》第五条规定，为了公共利益的需要，确需征收房屋的，由市或区（市）级人民政府作出房屋征收决定。被告市北区政府作为一级区级人民政府，依法具有作出房屋征收与补偿安置决定的职权。某市某区镇江路某某号甲为简易居住平房，建筑年代比较久远，被征收房屋系主城区危旧房改造项目，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条的相关规定，被告对某市某区镇江路某某号甲进行征收，符合公共利益的需要。就被告的征收程序而言，对两原告房屋权属调查结果以及对于房屋征收补偿方案等征收文书，被告按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》以及《某市国有土地上房屋征收与补偿条例》的相关规定在两原告房屋所在墙面上进行了张贴公示。该公示方式符合法律、法规规定。被告在对两原告房屋情况调查过程中对两原告房屋是否存在经营情况并未进行详细调查，因此，被告在对某市某区镇江路某某号甲征收程序中存在一定的瑕疵，但该程序瑕疵不足以否定被告征收行为的正当合法性。故对原告认为被告征收程序违法的诉讼请求原审法院不予支持。

综上，被告作出的《某市某区人民政府房屋征收决定》主体合法，适用法律正确，两原告以被告超越法定职权、违反非公共利益不得征收、程序违法等理由，请求撤销被告2013年8月7日作出的《某市某区人民政府房屋征收决定》的诉讼请求与事实不符。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（四）项规定，判决驳回原告姜一、姜二的诉讼请求。本案受理费50元，由原告姜一、姜二负担。

两上诉人共同上诉称未依法对房屋征收范围内的房屋进行调查及公示，认定上诉人房屋性质及面积等错误，不客观不全面而且有遗漏。上诉人请求二审法院依法撤销（2013）崂行初字第36号行政判决，依法撤销被上诉人于2013年8月7日作出的某市某区人民政府房屋征收决定，诉讼费用由被上诉人负担。

对于上诉人关于房屋调查争议问题，被上诉人辩称，被上诉人作出征收决定前已

对征收范围内房屋进行调查摸底并予以公示。经查，上诉人未对外经营全景照相馆，而是对外转租由他人经营诚信橱柜加工，该橱柜经营地点与工商营业执照登记地点不一致。根据上诉人房屋所有权证载明的建筑面积及(2009)北民五初字第1356号民事判决认定的房屋建筑面积，被上诉人确认了涉案房屋的建筑面积。在调查基础上，被上诉人将上述情况予以公示。综上，被上诉人作出征收决定事实清楚，程序合法，适用法律正确，请求法院驳回上诉人的上诉请求。

二审法院认为，被上诉人在作出房屋征收决定前，对征收范围内的被征收房屋进行摸底调查，并将调查结果予以公示，同时告知被征收人如对公示情况有异议，可以到现场办公室进行核实。现上诉人对被上诉人调查情况提出异议，因被上诉人已主动将涉案房屋的征收补偿决定予以撤销，故上诉人如认为其相应的合法权益受到侵害，可通过房屋征收补偿程序予以救济，本院对此不再审查。

综上，原判认定事实清楚，适用法律正确，程序合法，应予维持。上诉人的上诉理由不成立，本院不予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第(一)项规定，判决如下：驳回上诉，维持原判。二审案件受理费50元由两上诉人共同负担。本判决为终审判决。



案例评析

本案是关于国有土地上房屋征收的房屋情况调查争议。在房屋征收的准备阶段，房屋情况调查是制订安置补偿方案的基础。根据不同房屋情况制定出适合于当前房屋征收项目的各项补偿标准是房屋征收的基础。同时，一个合理的情况预估也可以对征收项目的顺利进行带来积极的促进作用。《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向被征收人公布。房屋权属的调查是确定被征收人，区位问题影响着征收补偿的标准，房屋用途和房屋的建筑面积都对征收补偿的房屋价值有决定性的影响。

本案中，上诉人认为房屋征收管理部门对房屋情况的调查不符合客观的真实情况，调查结果对于房屋征收没有参考价值，征收程序不合法，应当撤销。但事实上，争议的征收决定已经被房屋征收管理部门主动撤销，虽然案例中并没有提及撤销的原因，但是就诉讼看，该次征收行为的程序性内容已经没有继续审查的意义，法院意见不再审查是符合法律规定的。但是，由此案可以看出，如果被征收人对征收程序中的房屋情况调查程序存有异议，首先可以根据规定向调查部门提出异议，如果未提异议或者异议审查结果仍然达不到被征收人的满意结果，被征收人或征收行为的相关人可以

向法院提起行政诉讼，诉争征收程序不合法问题。应当注意的是，该类行政诉讼的对象仍然是具体行政行为即征收补偿决定。由于房屋情况调查也是征收补偿的法定程序，房屋征收管理部门应当遵守，如果未经调查或者调查结果存在问题，则征收补偿决定的合法性就存有疑问，这种疑问可以通过司法途径解决。

5. 孙某与某市人民政府补偿上诉案[①]

上诉人（原审原告）：孙某

被上诉人（原审被告）：某市人民政府

案情介绍

上诉人孙某因诉某市人民政府（以下简称某市政府）土地行政补偿一案，不服江苏省某市中级人民法院（2014）泰中行初字第00034号行政裁定，向本院提起上诉。2014年9月4日，本院立案受理后依法组成合议庭并于2014年9月26日公开开庭审理了本案。上诉人孙某的委托代理人孙某某、谷某某，被上诉人某市政府的委托代理人丁某某、张某某到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

原审法院认为，孙某所诉涉案具体行政行为某市2010年度第49批次城镇建设用地征地补偿安置方案（以下简称《第49批次征地补偿安置方案》），是由某市国土资源局作出并以其名义对外公告，某市政府是该具体行政行为的批准机关。《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第十九条规定，当事人不服经上级行政机关批准的具体行政行为，向人民法院提起诉讼的，应当以在对外发生法律效力的文书上署名的机关为被告。本案的适格被告应为某市国土资源局，某市政府作为批准机关，不是本案的适格被告。法院向孙某告知了上述情况，要求其变更被告，但其拒绝变更。《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十四条第一款第（三）项规定，起诉人错列被告且拒绝变更的，应当裁定不予受理；已经受理的，裁定驳回起诉。据此，依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十四条第一款第（三）项的规定，裁定驳回孙某的起诉。

上诉人孙某上诉称，本案适格的被告就是某市人民政府。根据《征用土地公告办法》第七条、第十条第二款、第十一条以及《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第三款规定，某市国土资源局只是就安置补偿方案的本身进行了前期拟定，并

---

① 江苏省高级人民法院行政裁定书（2014）苏行终字第00131号。

非成熟的具体行政行为。只有经过被上诉人的审批以后，才是一个最后的决定，才能对行政相对人的权利义务产生实际的影响，因此被上诉人才是具体行政行为的适格主体。请求本院撤销一审裁定，判令原审法院继续审理。

被上诉人某市政府辩称，被上诉人从未作出过征地补偿安置方案的文件。根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》以及《征用土地公告办法》，国土部门才是征地补偿方案的制定主体、发布主体和实施主体。上诉人所说的方案成熟与否以及方案的出台过程，与本案没有关联。请求本院驳回上诉，维持原裁定。

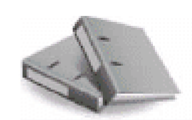
上诉人孙某提起上诉后，原审法院已将各方当事人在原审中提交的全部证据材料随案移送本院。本院从证据的关联性、合法性、真实性 3 个方面对各方当事人提交的证据进行了审核。经审查，本院认定的案件事实与原审法院认定的事实无异，本院依法予以确认。

本院庭审中，各方当事人围绕孙某的起诉是否属于错列被告且拒绝变更的情形进行了辩论。

上诉人孙某和被上诉人某市政府均坚持其各自在上诉状和答辩状中的观点。

本院认为，《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十四条第一款第（三）项规定，起诉人错列被告且拒绝变更的，应当裁定不予受理；已经受理的，裁定驳回起诉。孙某所诉《第 49 批次征地补偿安置方案》，是由某市国土资源局作出并以其名义对外公告，某市人民政府是该具体行政行为的批准机关。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第十九条规定，当事人不服经上级行政机关批准的具体行政行为，向人民法院提起诉讼的，应当以在对外发生法律效力的文书上署名的机关为被告。故本案的适格被告应为某市国土资源局。在原审法院已经对此进行了释明的情况下，孙某仍拒绝变更。因此，原审裁定驳回孙某的起诉符合法律规定。孙某的上诉请求和理由由于缺乏事实根据和法律依据，本院依法不予支持。

综上，原审认定事实清楚，适用法律正确，程序合法，裁判结果正确。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第（一）项的规定，裁定如下：驳回上诉，维持原裁定。本裁定为终审裁定。



案例评析

本案的争议在于行政诉讼法中适格被告的问题。根据行政诉讼法“诉讼看名义”的规定，某市国土资源局作为对外公告的机关，其应当为本案的适格被告。但是，本案抛开程序问题，关于征地补偿安置方案的性质也是值得讨论的。征地补偿安置方案是

在拆迁征收准备阶段拆迁征收主体确定的对被征收补偿的方案计划。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十条规定，房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见。征求意见期限不得少于 30 日。国有土地上房屋征收补偿方案中，一般包含的事项有征收范围、补偿方式、补偿标准、房屋产权调换的地点和价格，还有安置补偿的实施时间。集体土地征收安置补偿方案一般包括被征土地面积、位置、土地补偿标准、地上附着物补偿标准、青苗补偿标准等系列补偿标准和人口安置方案等。

关于拆迁征地补偿方案的性质产生了两种意见：①该方案是政府作出的具体行政行为，可复议可诉讼；②补偿方案只是一种意见征询方式，并未对行政相对人的权利义务形成决定性影响，不是具体行政行为。根据法律规定和实践中的做法，补偿方案一般在拆迁征收的准备阶段制定，经过论证确认后以公告形式发出，征求公众意见。可以说，补偿方案的公布并不是确定性地实施某个行为，这只是一个行为的前置性意见征求，在意见征求过程中补偿方案也可能做进一步的修改，是变化的。补偿方案与征收决定不同，征收决定毫无疑问带有行政强制力，并且产生了权利的变动，对被征收人的实体权利造成了影响，所以征收决定是具体行政行为，而补偿方案公告并没有这些性质。笔者认为，补偿方案并不能算作具体行政行为，进而是不可复议不可诉讼的。需要强调的是，不可复议不可诉讼也并不代表补偿方案公告没有救济方式。首先，补偿方案公告本身就是意见征求性质，可以通过协商改变；其次，补偿方案在征询后会形成征收补偿决定，如果仍然存有异议可以对征收补偿决定进行复议和诉讼。

6. 姜某与某县人民政府房屋征收行政补偿上诉案[①]

上诉人（原审原告）：姜某

被上诉人（原审被告）：某县人民政府

案情介绍

2013 年 1 月 17 日，某县第十六届人民代表大会第二次会议批准《关于某县 2012 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2013 年计划决议草案的报告》，其中，2013 年经济社会发展重点第（四）部分第五加强安居工程建设，将“中心市场片区的拆迁改造”列入年度计划。2013 年 1 月 25 日，被告某县人民政府作出夏征评估告字（2013）1 号《关于选定中心市场片区改造项目房屋征收评估机构的公告》，并于当天向社会公众公布。

① 山东省德州市中级人民法院行政判决书（2014）德中行终字第 41 号。

2013 年 3 月 9 日，被告某县人民政府作出夏征评估告字(2013)4 号《关于公布中心市场片区改造项目房屋征收评估机构的公告》，并于当天向社会公众公布。2013 年 4 月 8 日，中共某县委维护社会稳定领导小组办公室作出《中心市场片区改造项目房屋征收社会稳定风险评估报告》，对中心市场片区改造项目进行了社会稳定风险评估。2013 年 3 月 9 日，被告某县人民政府作出夏征方案告字(2013)2 号《关于公布中心市场片区改造项目房屋征收补偿方案的公告》(征求意见稿)，向社会公众征求意见，并于当天向社会公众公布。2013 年 5 月 15 日，被告某县人民政府召开政府常务会议，决定实施中心市场片区改造项目，由某县城市建设综合开发房屋征收管理办公室具体实施，并形成会议纪要。2013 年 5 月 18 日，被告某县人民政府作出《中心市场片区改造项目房屋征收补偿方案征求公众意见情况和修改情况的公告》，并于当天向社会公众公布。2013 年 5 月 18 日，被告某县人民政府作出夏征告字(2013)2 号《房屋征收决定公告》和《中心市场片区改造项目房屋征收补偿方案》，决定对中心市场片区改造项目用地范围内的房屋实施征收，原告姜某所属商业用房属于被征收范围。因未与原告达成补偿协议，2013 年 8 月 26 日某县住房和城乡建设局报请某县人民政府对原告等 11 户作出房屋征收补偿决定，某县人民政府于 2013 年 8 月 26 日作出夏征补字(2013)39 号房屋征收补偿决定书，并于 2013 年 8 月 26 日将房屋征收补偿决定书送达给姜某。

原告姜某不服夏征补字(2013)39 号房屋征收补偿决定书，向某市人民政府提起行政复议，2014 年 2 月 21 日，某市人民政府作出德政复决字(2013)55 号《行政复议决定书》，维持了被告某县人民政府作出的夏征补字(2013)39 号房屋征收补偿决定书。原告不服，于 2014 年 2 月 27 日向某市中级人民法院提起行政诉讼，要求撤销被告某县人民政府作出的夏征补字(2013)39 号房屋征收补偿决定。某市中级人民法院于 2014 年 3 月 12 日作出(2014)德中行辖字第 9 号行政裁定书，将本案移交某县人民法院审理。

另有事实，2013 年 8 月 17 日，原告姜某认为被告征收行为违法，对被告作出的夏征告字(2013)2 号房屋征收决定提起行政诉讼。本院 2013 年 12 月 4 日作出的(2013)夏行初字第 51 号行政判决书，认为被告作出的夏征告字(2013)2 号房屋征收决定事实清楚，程序合法，适用法律正确，驳回了原告姜某的诉讼请求。原告姜某不服判决，向某市中级人民法院提起上诉，某市中级人民法院于 2014 年 1 月 27 日作出(2014)德中行终字第 5 号行政判决书驳回了原告姜某的上诉，维持原判。

一审法院认为，本案的争议焦点为：①被告某县人民政府作出夏征补字(2013)39 号房屋征收补偿决定书，是否有法律依据，程序是否合法；②夏征补字(2013)39 号

房屋征收补偿决定书对原告的补偿安置标准,是否公平合理。

对第一个争议焦点,一审法院认为,被告作为县级人民政府为了公共利益的需要具有对原告房屋实施征收的法定职权。原、被告争议的是被告的征收行为是否为了公共利益的需要,为此被告提供的1～15号证据,证明征收行为的合法性。关于被告征收行为是否合法,原告曾提起过行政诉讼,本院经审理已确认被告征收行为合法,原告上诉后,某市中级人民法院维持了本院作出的(2013)夏行初字第51号一审行政判决,判决书已发生法律效力。根据最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第七十条的规定:"生效的人民法院裁判文书或者仲裁机构仲裁文书确认的事实,可以作为定案依据。"因此被告征收行为的合法性,已被生效的判决书所确认。

因原告的房屋在征收范围内,原告与征收部门在征收补偿方案确定的签约期限内,就补偿问题没有达成一致意见,某县住房和城乡建设局报请被告作出房屋征收补偿决定,符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)第二十六条"房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议,或者被征收房屋所有权人不明确的,由房屋征收部门报请作出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定,按照征收补偿方案作出补偿决定,并在房屋征收范围内予以公告。补偿决定应当公平,包括本条例第二十五条第一款规定的有关补偿协议的事项。被征收人对补偿决定不服的,可以依法申请行政复议,也可以依法提起行政诉讼"的规定,被告可以对原告被征收房屋作出补偿决定。因此被告某县人民政府作出的夏征补字(2013)39号房屋征收补偿决定书,有法可依,程序合法。

对第二个争议焦点,被告提供的证据6证明被告公布了3家具有资质的评估机构,供被征收人协商选择。证据7证明被告将确定的评估公司进行公告。评估公司的选定,是由被征收人通过选票选择,依据少数服从多数的原则确定的,符合条例的规定。原告不知道评估机构选定的主张,不能否定被告确定评估机构程序的合法性。夏征补字(2013)39号房屋征收补偿决定书依据ZYQT2013-900-中心市场-11号估价报告(分户报告)作出,对原告楼房测量的面积符合楼房实际,补偿价值公平合理。

综上,被告某县人民政府作出的夏征补字(2013)39号房屋征收补偿决定书事实清楚,程序合法,适用法律正确。原告要求撤销夏征补字(2013)39号房屋征收补偿决定书的诉讼请求不予支持。据此,原审法院依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第(四)项的规定,判决驳回原告姜某的诉讼请求。

上诉人姜某不服一审法院判决,向某市中级人民法院提起上诉称,一审法院判决认定事实及适用法律错误,应予撤销。理由中包括征收补偿方案不能作为征收补偿决

定的依据。根据《条例》规定，作出征收补偿决定的依据是征收补偿方案。而涉案征收补偿方案，没有依法履行论证、征求公众意见等程序，此违反法律规定，不能作为补偿决定的有效依据。

二审法院认为关于被上诉人作出的夏征补字(2013)39 号房屋征收补偿决定是否合法，首先，上诉人主张涉案征收项目不符合公共利益的需要、征收范围的确定没有事实依据及征收补偿方案不合法。本院认为，依照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条规定，上诉人上述主张属于征收决定合法性的内容，已经生效的山东省某市中级人民法院(2014)德中行终字第 5 号判决对某县人民政府夏征告字(2013)2 号《房屋征收决定》合法性已审查完毕，并驳回上诉人的相关主张，按照最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第七十条，生效的人民法院裁判文书或者仲裁机构裁决文书确认的事实，可以作为定案依据，上诉人否认生效判决的内容没有法律依据，遂驳回了原告的上诉请求。



案例评析

本案涉及征收补偿方案的公众意见征求问题。《国有土地上房屋征收和补偿条例》中规定，房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。市、县级人民政府应当就征收补偿方案征求公众意见。征求意见期限不得少于 30 日。市、县级人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。前文提到了征收补偿方案的性质，方案是根据公众意见可以调整变动的。而根据《条例》，征收补偿方案的公众意见征求也是征收补偿程序所不能缺少的一部分。问题在于，法条只规定了公众意见征求事项，并未规定意见征求具体经过的程序，达成一致意见后如何修改征收补偿方案也是未知的。实践中，很多案例中征求意见的过程只是流于形式，并未真正地听取民众的意见，事实上这样的征收补偿工作在程序上似乎遵守了法律的规定，但在事实上并没有达到吸纳公众意见，减少征收补偿中矛盾的效果。

本案当事人对征收补偿程序产生怀疑，认为政府房屋征收管理部门未经过征求公众意见的程序，违反了法律规定，征收补偿决定应当是不合法的。由于本案诉讼争议在于补偿是否合理问题，之前已有行政判决认定了原房屋征收决定的合法性，本案进行了直接的引用，遂在本案中，无须对征收程序进行审查。但就已有判决来看，原告的意见并没有得到法院的支持，又由于行政诉讼中举证责任在于被告方，可以认定，房屋征收决定的作出是符合法定程序的。房屋征收补偿过程存在民事协商的一些特点，征收决定的作出事实上也并非政府的“一意孤行”。补偿方案的公众意见征求就是一个很好的弱化矛盾的方式，增强公众的参与，使得征收补偿方案更符合民众的意愿，进而

使得征收顺利实施，城市建设顺利进行。

7. 贺某与某市某区人民政府征收决定上诉案[①]

上诉人（原审原告）：贺某

被上诉人（原审被告）：某市某区人民政府

案情介绍

2014年2月14日，某市某区第十五届人民代表大会第三次会议通过批准"管城回族区人民政府提出的2014年国民经济和社会发展计划"的决议项目，对民乐里片区旧城改造项目作了明确规划。同日，某区发展改革和统计局批复同意对某片区进行项目立项改造。本案所涉征收房屋位于项目选址第一宗土地。2月17日，郑州市城乡规划局作出复函意见，某片区旧城改造项目符合郑州市总体规划要求，控规、修规正在编制过程中。2月26日，某市国土资源局复函，某片区改造项目符合某市中心城区土地利用总体规划。3月7日，某市某区住房保障服务中心、某市某区房屋与征收办公室分别与郑州银行股份有限公司金海大道支行、中国建设银行股份有限公司郑州紫荆山支行就某片区范围内房屋征收补偿专项资金签订监管协议，且某区财政局足额提供某片区旧城改造项目征收补偿资金。3月23日，召开某市某区某片区旧城改造项目房屋征收听证会。2月18日，某市某区人民政府公布关于《某区民乐里旧城改造项目房屋征收补偿方案》征求意见稿，征求意见时间2014年2月18日至3月22日；3月24日，公布《关于〈某区民乐里旧城改造项目房屋征收补偿方案（征求意见稿）〉征求公众意见及修改情况的说明》。2月24日，某区房屋征收与补偿办公室对某片区改造项目房屋征收社会稳定风险进行评估并形成报告。3月15日，某市某区人民政府第三十三次区政府常务会会议决定，同意某片区旧城改造项目社会稳定风险评估程度属于低风险，可实施房屋征收工作。3月25日，某市某区人民政府作出《某市某区人民政府关于印发某区某片区旧城改造项目房屋征收补偿方案的通知》（管政（2014）32号）和《某市某区人民政府某片区旧城改造项目国有土地上房屋征收决定》（管政（2014）33号）并公告。另查明，某片区旧城改造项目涉及被征收住户约1042户，已搬迁约1001户；其中原告所在南关街311号院共有113户，未达成协议的尚有7户。

原审认为，根据国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》第四条、第八条第（五）项的规定，被告可以对其辖区内民乐里旧城区进行改造。从本案的证据来看，该旧城

---

① 河南省郑州市中级人民法院行政判决书（2014）郑行终字第470号。

改造项目经某区人民代表大会批准，符合国民经济和社会发展规划、城市总体规划、城市土地利用总体规划，取得了相应审批手续，有完善的征收补偿方案，完成了社会稳定风险评估，征收补偿费用到位。被告作出的房屋征收决定基本符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定。被告作出的房屋征收决定有事实和法律依据，适用法律正确，判决驳回原告贺某的诉讼请求。

上诉人贺某不服一审判决，提起上诉。上诉的主要理由有以下五点。

(1) 原审法院依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条第五款，认定被上诉人可以对其辖区内民乐里旧城区进行改造。然而事实上上诉人房屋是 2002 年建成，且事先经过某市规划局规划建设，编号为 311 号院的独立小区。根据我国相关法律规定，旧城改造应严格界定改造范围，上诉人的房屋根据其房屋属性，坐落位置均不属于旧城改造范围。原审法院以民乐里旧城改造属于整街坊、成片区、被征收住户中绝大多数已签收补偿协议并搬迁为由，认定上诉人房屋所在的 311 院属于旧城改造区属于逻辑不通、事实错误。

(2) 原审中上诉人为证明被上诉人的旧城改造与实际不符，已经举证证明被上诉人实际是以旧城改造为由进行商业性开发。原审法院在基本事实认定上存在严重错误。

(3) 原审法院判决书第 9 页将被上诉人提供的“某市某区第十五届人民代表大会第三次会议批准区 2013 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2014 年计划的决议”作为确立民乐里旧城改造项目的法律政策依据，不符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》第九条的规定，从被上诉人提供这份决议没有显示任何旧城改造的内容，这等于本案被上诉人连征收的最根本的依据都不存在。

(4) 被上诉人向原审法院提交的多份证据均为复印件，然原审法院均予以认定。

(5) 根据相关法律、法规规定，征收决定的作出必须依照法律规定的程序和权限进行。

结合本案实际情况，被上诉人作出的房屋征收决定违反了相关法律法规的规定。请求人民法院撤销一审判决，撤销被上诉人作出管政(2014)33 号具体行政行为。

二审法院认为，结合本案中上诉人提供的相关材料可知，包括涉案某片区在内的 9 个改造项目被某市人民政府列入 2011 年棚户区改造计划，故被上诉人可以对其辖区内民乐里旧城区进行改造。上诉人认为其房屋是 2002 年才建成的，不应属于旧城改造范围，本院认为，从被上诉人提供的证据来看，上诉人房屋确是建于 2002 年，但某片区内存在大量建筑年代比较早的房屋，且旧城改造项目属于整街坊、成片区的旧城改造，故对上诉人的该上诉理由本院不予支持。上诉人还提出本案被上诉人名为进行旧

城改造实际是进行商业性开发，本院认为，从上诉人提供的《某市人民政府关于下达2011年度第一批棚户区改造计划的通知》看，某市人民政府将某片区改造项目定位为"城市棚户区市场化运作项目"。故上诉人该上诉理由不能成立，本院不予支持。

对于上诉人提到被上诉人作出被诉房屋征收决定程序违法的问题，从本案的证据来看，该旧城改造项目经某区人民代表大会批准，符合国民经济和社会发展规划、城市总体规划、城市土地利用总体规划，取得了相应审批手续。被上诉人在作出被诉房屋征收决定过程中，拟订征收补偿方案（征求意见稿）予以公布，征求公众意见，组织了听证会并对方案进行修改予以公布，完成了社会稳定风险评估并经过政府常务会议讨论，征收补偿费用到位。故被上诉人作出被诉房屋征收决定的程序符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》的相关规定。

最后，二审法院维持了一审法院的判决。



案例评析

关于社会稳定风险评估。社会风险是与经济风险以及政治风险相对应的一种风险。一般是指"所得分配不均、发生天灾、政府施政对抗、结社群斗、失业人口增加造成社会不安、宗教纠纷、社会各阶级对立、社会发生内争等因素引发的风险"。[①] 在经济飞速发展的今天，一些因发展带来的不稳定因素也随之显现。为了保障广大人民群众的利益，政府逐步建立了重大事项的社会风险评估制度，力图用科学的手段预防社会安定的影响因素。综合各地的社会稳定风险评估办法，进入风险评估范围的事项大概包含了企业管理重大事项、城市建设重大事项、农村问题重大事项、民生方面的重大事项等。就征地拆迁事宜，涉及了农村土地问题以及民生保障问题，所以《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行社会稳定风险评估。

社会稳定风险评估对重大事项的评估主要包括合法性、合理性、可行性、安全性和可控性。在房屋征收拆迁项目中，政府行政行为触及了百姓的安居权，在保证征收行为符合法律规定的同时，更要注重征收行为在群众中的影响。是否兼顾了建设和百姓的同等利益，是否符合大多数群众的意见，是否保障了大多数群众的利益，是否符合群众的心理预期，是否有引发群体性事件的风险，风险准备应对和处理方案是否完备，都是在风险评估中要量化评价的问题。本案中，某区房屋征收与补偿办公室对某片区改造项目房屋征收社会稳定风险进行评估并形成报告，最后评定为低风险，符合征收条

---

① 宋林飞．中国社会风险预警系统的设计与运行[N]．东南大学学报，1999(1)．

件，而且政府系列征收行为也符合法律的规定，应当维持。

8．某公司与某县人民政府房屋征收政府信息公开上诉案[①]

上诉人(原审原告)：某公司

被上诉人(原审被告)：某县人民政府

案情介绍

某公司于2012年8月28日向被告某县人民政府提交政府信息公开申请，要求查阅并以复印件的形式公开《雉城镇经一路跨铁立交国有土地征收项目》的征收补偿资金的专用账户和资金情况。被告于2012年8月29日收到申请后，于2012年9月20日作出延期答复告知书，决定延迟答复期限15个工作日。2012年10月15日，被告以复印件形式向原告提供了中国建设银行股份有限公司长兴支行出具的编号为033306472272012×××001关于某县拆迁管理中心截至2012年5月3日15：00：04时账户存款余额为柒仟壹佰贰拾陆万肆仟捌佰捌拾贰元贰角柒分(712 648 882.27元)的资金存款证明。同日，原告委托朱某签收了该材料。另查明，原告不服被告作出的政府信息公开行为，于2012年11月23日向湖州市人民政府申请行政复议。2013年1月26日，湖州市人民政府作出湖政复决字(2012)33号行政复议决定书，决定维持被告作出的告知行为。原告仍不服，遂诉至法院。

原审法院认为，根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第四条的规定，各级人民政府及县级以上人民政府部门应当建立健全本行政机关的政府信息公开工作机制，并指定机构负责本行政机关政府信息公开的日常工作。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第四条第一款的规定，市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作，由此，被告某县人民政府具有受理公民、法人或其他组织向其提出的政府信息公开申请，并作出相应处理答复的法定职责。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十二条第二款的规定，市、县级人民政府作出房屋征收决定前，征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第十一条第(三)项的规定，设区的市级人民政府、县级人民政府及其部门还应公开征收或征用土地、房屋拆迁及其补偿、补助费用的发放、使用情况。据此，原告申请公开的政府信息属于被告政府信息公开的职责权限范围。被告接到原告的政府信息公开申请后，以复印件的形式向原告提供了中国建设银行股份有限公司长兴支行出具的编号为

---

① 浙江省高级人民法院行政判决书(2013)浙行终字第152号。

033306472272012×××001 关于某县拆迁管理中心截至 2012 年 5 月 3 日 15:00:04 时账户存款余额为柒仟壹佰贰拾陆万肆仟捌佰捌拾贰元贰角柒分(71 264 882.27 元)的资金存款证明,符合原告对其申请获取政府信息的内容要求。对于原告提出被告并没有足额到位、专户存款、专款专用的辩论理由,不属于本案审理的范围,本院不予采信。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十一条第(一)项的规定,属于公开范围的,应当告知申请人获取该政府信息的方式和途径。根据《浙江省政府信息公开暂行办法》第二十条第(一)项的规定,属于公开范围的,应当告知申请人获取该政府信息的方式和途径;能够在答复时提供具体内容的,应当同时提供。上述法律法规条款强调行政机关应当履行告知义务,即行政机关在提供政府信息的过程中,还应作出书面答复。本案中,被告根据原告的申请提供了有关政府信息,但未作出书面答复,应予以指正。此外,根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十四条第二款的规定,行政机关不能当场答复的,应当自收到申请之日起 15 个工作日内予以答复;如需延长答复期限的,应当经政府信息公开工作机构负责人同意,并告知申请人,延长答复的期限最长不得超过 15 个工作日。本案中,被告 2012 年 8 月 29 日收到政府信息公开申请,虽经延长答复期限,但 2012 年 10 月 15 日公开政府信息超过了法定答复期限,应予以指正。综上,被告以复印件的形式公开征收补偿款专用账户及存款余额,符合原告申请获取政府信息的内容要求。虽然程序存在瑕疵,但并不影响原告获取政府信息的实质性权利。据此,依照《最高人民法院关于审理政府信息公开案件若干问题的规定》第十二条第(七)项,《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第(四)项的规定,判决驳回原告某公司请求法院确认被告公开征收补偿资金的专用账户和资金情况的方式和内容违法,责令被告依法恰当履行信息公开职责的诉讼请求。

某公司上诉称,上诉人于 2012 年 8 月 28 日向被上诉人提交政府信息公开申请书,要求查阅并以复印件的形式公开《雉城镇经一路跨铁立交国有土地上征收项目》的征收补偿资金的专用账户和资金情况。被上诉人于 2012 年 8 月 29 日收到申请后,超过 15 个工作日,于 9 月 20 日作出延期答复告知书。被上诉人最终于 10 月 15 日以复印件形式向上诉人提供了中国建设银行股份有限公司长兴支行出具的编号为 033306472272012×××001 关于某县拆迁管理中心截至 2012 年 5 月 3 日 15:00:04 时账户存款余额为柒仟壹佰贰拾陆万肆仟捌佰捌拾贰元贰角柒分(71 264 882.27 元)的资金证明。故被上诉人存在以下违法。

(1) 被上诉人逾期答复已构成行政不作为,属行政行为违法。被上诉人在法定 15 个工作日内未予答复,超过期限后才以延期答复告知书的形式通知上诉人。其在法

定期限内未予答复的行为无疑已构成行政不作为。

(2)被上诉人告知方式和形式违法。被上诉人仅以一张存款资金证明复印件公开政府信息,但该资金证明中,某县拆迁管理中心既不是房屋征收部门,也看不出是房屋征收实施单位,更不能证明该资金是否足额到位、专户存储。该信息只是被上诉人在履行职责过程中制作或者获取的部分信息。其既未按上诉人的要求安排查阅相关资料,也未依法出具告知书亦构成违法。

综上,请求二审法院撤销一审判决,确认被上诉人的行政行为违法,并责令其按要求以合法的形式提供完整的政府信息。

某县人民政府答辩称,某县人民政府信息公开工作办公室于2012年8月29日收到上诉人某公司要求查阅并以复印件形式公开《雉城镇经一路跨铁立交国有土地征收项目》的征收补偿资金专用账户和资金情况的政府信息公开申请,因上诉人同时提出多个政府信息公开申请,某县人民政府信息公开工作办公室依法延长答复期限15个工作日。2012年10月15日,某县人民政府信息公开工作办公室将中国建设银行股份有限公司长兴支行出具资金存款证明的复印件交给上诉人。后上诉人向湖州市人民政府申请行政复议,湖州市人民政府于2013年1月26日作出湖政复决字(2012)33号行政复议决定,维持某县人民政府就上诉人申请的告知行为。根据《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十六条规定,在无法按照申请要求的形式提供政府信息的情况下,可以通过安排申请查阅相关资料等形式提供。某县人民政府信息公开工作办公室交给上诉人的中国建设银行股份有限公司长兴支行出具的资金存款证明,就是《雉城镇经一路跨铁立交国有土地征收项目》征收补偿资金的专用账户和资金情况的证明。综上,请求二审法院判决驳回上诉,维持原判。

庭审中双方当事人围绕着被上诉人某县人民政府就2012年8月28日向其提出"要求查阅并以复印件形式公开《雉城镇经一路跨铁立交国有土地征收项目》中征收补偿资金的专用账户和资金情况"的申请后,于同年10月15日向上诉人提供了中国建设银行股份有限公司长兴支行出具的编号为03330647227 2012×××001的资金存款证明的行为是否符合法律规定的审理重点进行了质证、辩论。

二审法院对原审判决认定的事实予以确认。二审法院认为,《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十一条规定:"对申请公开的政府信息,行政机关根据下列情况分别作出答复:(一)属于公开范围的,应当告知申请人获取该政府信息的方式和途径……"本案中,被上诉人某县人民政府虽未依照上述规定作出书面答复存在不当,但被上诉人已根据上诉人某公司的申请向其提供了中国建设银行股份有限公司长兴支行出具的编号为033306472272012×××001的资金存款证明的复印件,符合上诉人

申请获取政府信息的内容要求。对于被上诉人在行政程序中存在的瑕疵，原判已予以指正。综上，原审判决认定事实清楚，适用法律正确，审判程序合法，依法应予维持。上诉人提出的上诉理由缺乏事实和法律依据，本院不予采纳。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第（一）项之规定，判决如下：驳回上诉，维持原判。



案例评析

本案是关于政府信息公开的争议，请求公开的内容是征收补偿资金的专用账户和资金情况。《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十二条第二款的规定，市、县级人民政府作出房屋征收决定前，征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。开设补偿费账户是房屋拆迁征收项目准备阶段的必经程序。征收补偿费要求足额到位，其中补偿额是要经过合法测算得出的；专户存储是指补偿资金应当在银行开设独立的账户存储，不得与其他项资金混同；专款专用则是要求专门账户中的补偿款不能用于房屋补偿以外的目的。实践中，由于安置补偿涉及两种方式：一种是货币补偿，另一种方式是产权调换。而用于调换的房屋价值是否可以作为补偿费“足额”的一部分，法律并没有明确的规定。笔者认为，用于产权调换的房屋评估价值应当被用于补偿资金的“足额”认定中。但是，要在程序上确保调换房屋经过法定的评估。专款足额并且专用本就是为了保障安置补偿的顺利进行，事实上，用于产权调换的房屋落实能起到同样的效果。

本案中，原告就信息公开的方式和内容均提出异议，并提出公开内容中无法判断是否足额和是否为专款专户的问题。法院认为，政府公开信息合法，但是原告并未达到自己的目的。笔者认为，从当事人的角度，可以改变申请公开的项目，增加征收补偿额测算文件的公开，这样由当事人自己就可以判断足额与否的问题。至于专款专用问题，则可以通过资金账户的流水进行判断。政府公开一般是对文件的公开，至于相关事实的判断可以要求政府答复，而通过申请政府公开的方式大多难以达到目的。

第三章

拆迁征地补偿范围的确定

拆迁征地补偿范围是指法律规定的哪些事项可以在拆迁行为中纳入政府设定的补偿事项内。前文提到，我国的土地性质分为国家所有和集体所有两种，在管理的时候也是实行分类管理制度。就拆迁行为看，国有土地上涉及的问题是国有土地上房屋征收的问题，在集体土地上则为国家对集体土地本身的征收问题。所以对于拆迁征地的补偿也是分类实施、分别进行的。

国有土地上房屋征收补偿范围涉及房屋的市场价值、被征收人临时安置的费用以及被征收人在搬迁过程中需要的费用等。由于国家对土地享有所有权，所以对于土地本身来说，征收行为意味着土地的收回是不需要补偿的。至于地上房屋，是私有财产，在征收行为中应当得到补偿。现行的征收补偿条例中，补偿范围也是仅涉及国有土地上房屋的问题，不包括土地的使用权。从房屋的权利补偿范围看，《国有土地上房屋征收补偿条例》中规定的补偿范围仅限于房屋的所有权人，不包括承租人。

集体土地上，土地征收补偿范围包括土地的补偿、土地上农民的安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费用等。由于安置补偿协议的合同性质，在实践中，补偿的事项常常会扩大到失地农民的社会福利保障方面，比如为失地农民办理缴纳基本养老保险。客观来看，法律对于集体土地的征收补偿范围规定并不完善，由于集体土地上房屋并未被单独列出，成为补偿范围的独立的一部分，所以只能将房屋作为地上附着物进行补偿。而现实中，即便是

集体土地上的房屋情况也有较大的差异性，各地的征地补偿细则只是出台了概括性的标准，无法达到征收工作进行所需要的细致程度。同时，单就地上附着物一项就有房屋以外的多项确定的、不确定的需要补偿的项目，法律规定的补偿范围无法全面涉及也造成了征地补偿无法达成一致的困难现状。

由此可见，拆迁征地补偿范围虽然有分门别类的补偿规定，但是在实践进行中仍然存在大量的争议性问题。需要肯定的是，合理的补偿范围设定，是安置补偿方案合理的基础，是补偿协议顺利签订的根基，在整个拆迁行为中都占有重要的位置。

本章选取 10 个案例对拆迁征地补偿范围问题进行说明，并就相关问题进行讨论。

1. 汪某诉某市土地储备中心等房屋拆迁安置补偿合同纠纷案[①]

原告：汪某

被告：某市土地储备中心、张一

第三人：张二、郑某、张三、张四



案情介绍

2004 年 12 月 6 日，某市土地储备中心（以下简称“土储中心”）取得房屋拆迁许可证，某市某区某路某弄某号某室房屋在拆迁范围内。2005 年 4 月 30 日，张一与土储中心经协商就上述房屋签订《某市城市居住房屋拆迁补偿安置协议》，被拆迁房屋登记的权利人是张一，建筑面积为 75.08 平方米，安置协议采用价值标准互换产权的方式进行，被拆迁房屋的货币补偿款是人民币 617 337.79 元，安置房屋位于某家园某区某幢某号某室及某号某室（现编号为某市某区某路某弄某幢某号某室、某路某弄某幢某号某室），建筑面积均为 83.23 平方米，价值 701 295.98 元。另外，双方还约定搬家费 1801.92 元，设备迁移费 2140 元，房屋装修费 45 070 元、过渡费 18 000 元，奖励费和速迁费合计 32 000 元，各项费用经折算，土储中心应向该户支付 15 053.73 元。上述安置协议签订后，张一为将上述安置房屋赠予其孙子张三、张四，于 2011 年 4 月15 日，在某市某区某街道人民调解委员会主持下，张一与张三、张四达成协议一份，将位于某家园某区某幢某号某室房屋权利归予张四，某号某室房屋权利归予张三，参加协调的单位还有该基地的拆迁实施单位某某房屋动拆迁有限公司。随后，根据上述协议的约定，土储中心和张一在原安置协议的第十五条第（八）项中添加了“安置人张三、张四”

① 上海市第一中级人民法院民事判决书（2014）沪一中民（行）终字第 69 号。

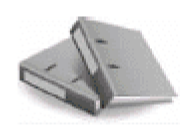
的内容，并由土储中心加盖印章予以确认，即形成本案系争的《某市城市居住房屋拆迁补偿安置协议》（以下简称《安置协议》）。张三、张四据此《安置协议》办理了产权登记。张三在取得房屋产权登记后又将该房屋转让给他人。汪某不服，诉至原审法院，请求确认土储中心与张一于 2005 年 4 月 30 日签订的《安置协议》（用于房屋产权登记）无效。汪某与张二于 2000 年 4 月登记结婚。张三、张四是张二的儿子。张一、郑某是张二的父母。

一审法院认为，国务院《城市房屋拆迁管理条例》规定，拆迁人是取得房屋拆迁许可证的单位，被拆迁人是被拆迁房屋的权利人，拆迁人应当按照该条例的规定，安置补偿被拆迁人。土储中心取得房屋拆迁许可证，是拆迁人，张一是被拆迁人。拆迁人与被拆迁人签订《安置协议》符合法律规定。系争《安置协议》采用价值标准房屋调换方式安置，张一及郑某通过价值标准房屋调换取得了两套安置房屋，汪某不属系争《安置协议》的被安置人。张一及郑某为将安置房屋赠予张三、张四，在某市浦东新区周家嘴街道人民调解委员会协调下，在原安置协议基础上添加张三、张四为安置人。安置房屋的处置与汪某无关，系争《安置协议》未侵害汪某的合法权利。依照《中华人民共和国民法通则》第五条、第八十五条的规定，判决驳回汪某的诉讼请求，案件受理费 80 元由汪某负担。判决后，汪某不服，上诉于某市第一中级人民法院。

汪某上诉称，原审中提供的《承诺书》《人民调解协议》等证据可以证实被拆迁房屋由上诉人与第三人张二共同出资购买，上诉人系该房屋产权人。上诉人虽非本市常住户口人员，但截止拆迁许可证核发之日，因结婚实际居住在被拆迁房屋内 1 年以上，符合《某区拆迁补偿安置政策口径》第九条规定的应安置人口认定标准。请求二审法院撤销原判，依法改判支持上诉人的原审诉讼请求。

二审法院认为，《某市城市房屋拆迁管理实施细则》第二十条规定，被拆迁人、房屋承租人以房屋拆迁许可证核发之日合法有效的房地产权证、租用公房凭证、房屋租赁合同计户，由拆迁人按户进行补偿安置。与拆迁人签订拆迁补偿安置协议的被拆迁人、房屋承租人，以房地产权证所载明的所有人和租用公房凭证、房屋租赁合同所载明的房屋承租人为准。本案中，被上诉人张一作为被拆迁房屋某市房地产权证上载明的权利人，与被上诉人土储中心于 2005 年 4 月 30 日签订《安置协议》，双方就拆迁某市某区某路某弄某号某室房屋的安置补偿事宜进行了约定，拆迁人以价值标准房屋调换的方式安置张一户。经审查，上述协议系签约双方的真实意思表示，协议内容既未违反拆迁当时有关法律、法规的禁止性规定，亦不存在《中华人民共和国合同法》等法律规定的无效情形，且未损害张一户的整体拆迁利益，《安置协议》已履行完毕，被上诉人张一及土储中心均不持异议，故对于《安置协议》的效力本院予以确认。汪某以在原审

中提供的《承诺书》《人民调解协议》等证据主张其系被拆迁房屋的产权人。对此，本院认为，不动产权属证书是权利人享有该不动产物权的证明，被拆迁房屋《某市房地产权证》上载明的权利人为张一，上诉人以上述证据证明其系某市某区某路某弄某号某室房屋的产权人，显然依据不足。另外，上诉人认为其属于被拆迁房屋的应安置人口，在《安置协议》中享有份额，应通过其他途径予以主张。二审法院驳回了汪某的上诉。



案例评析

本案涉及的是房屋征收的补偿权利人的问题。现行《国有土地上房屋征收和补偿条例》中规定，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人给予公平补偿。本部法律将房屋征收被补偿主体限定在房屋的被征收人，也即房屋的所有权人。根据《物权法》的规定，为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收单位、个人的房屋及其他不动产，征收单位、个人的房屋及其他不动产，应当依法给予拆迁补偿。这是《物权法》在规定所有权的绝对权力下的变通。然而，房屋所有权作为不动产物权，其设立、变更、转让和消灭都应当经依法登记，依法登记，才能取得房屋所有权。所以，登记在册的房屋所有权人，是被征收房屋的补偿权利人，有权利与征收单位签订补偿协议，成为房屋征收的被补偿人。

本案发生在《城市房屋拆迁管理条例》生效期间，该条例规定，条例中所称的被拆迁人是指被拆迁房屋的所有人。就本条规定来看，房屋所有人作为拆迁征收的被补偿人，新旧两个条例没有太大差别。本案中，张一是房屋的所有权人，涉及拆迁的房屋登记在张一的名下。张一是合法的被拆迁人，享有被安置的权利。张一选择房屋置换方式取得两处安置房所有权，同时，也取得两处房屋的处分权。根据本案法院调查，张三、张四取得这两处安置房屋的方式来自安置协议而不是张一的赠予。对此，原告汪某表示不服，认为其在购买房屋时参与出资，并在被拆迁房屋中居住达一年以上，应当也有被安置的权利。事实上，张一、张三、张四同时出现在《安置协议》中并非依照《城市房屋拆迁管理条例》的规定，由于《安置协议》是合同属性，如果实际权利人张一不表示异议，双方的约定就是有效的，张三、张四虽然名为安置人，但事实上，仍来自于张一的赠予意思。所以，《安置协议》是有效的，不违反法律的规定。原告汪某首先并不是房屋所有人，无法取得安置人身份；其次，汪某虽然自称参与购买被拆迁房屋，即使该事实被认定为真实，她也无法取得安置人的权利，因其并非房屋的所有权人，金钱往来只可能是赠予或是债权关系，与房屋的所有权无关。所以，本案中，原告汪某不是合法的安置人。如本案发生在新条例产生以后，结果也是如此。



2. 王一等诉某房地产开发有限公司房屋拆迁补偿安置合同纠纷案[①]

原告：王一

被告：某房地产开发有限公司

第三人：林一

案情介绍

原上海济南路×××弄×××号旧里公房（以下简称“被拆迁房屋”）承租人为王一，建筑面积34.5平方米。2010年11月16日，房地产公司作为拆迁人对上述房屋所在地块实施拆迁。当时被拆迁房屋内有在册户口两人，即王一、林一。2013年2月17日，房地产公司与王一签订了《某市城市房屋拆迁补偿安置协议》（适用价值标准房屋调换），约定某房地产公司安置王一两套房屋，分别为本市鹤韵路×××弄×××号×××室、×××室，建筑面积均为78.63平方米，单价均为人民币（以下币种均为人民币）7880元；某房地产公司应支付王一补偿安置费用2 049 385.90元，扣除安置房屋总价1 239 208.80元，还应支付王一810 177.10元。2013年2月26日，王一搬离了被拆迁房屋，并于2013年3月22日领取了上述款项及设备移装补贴1230元。2013年6月20日，安置房屋开发商某置业有限公司取得某市新建住宅交付使用许可证。2013年10月17日，王一接房地产开发公司通知办理安置房屋订购确认事宜，明确鹤韵路550幢4号1001室产权人为王一，共有人为王二；鹤韵路550幢4号1101室产权人为林一。当日，房地产开发公司告知王一，王二不是安置人口，不能作为安置房屋共有人，王一即对安置房屋产权人予以重新明确，确定鹤韵路550幢4号1001室产权人为林一，鹤韵路550幢4号1101室产权人为王一。同月，房地产开发公司将上述情况发送安置房屋开发商以办理进户手续。之后，王一仍坚持要求将王二作为鹤韵路550幢4号1001室的共有人，经双方持续协商，房地产开发公司同意王一要求。2014年1月，房地产开发公司再次将安置房屋产权人情况，即鹤韵路550幢4号1001室产权人为王一、共有人为王二，鹤韵路550幢4号1101室产权人为王一，发送安置房屋开发商用于办理进户手续。王一又提出将鹤韵路550幢4号1101室产权人更改为林一。2014年2月18日，林一书面承诺：“本人原住某市济南路×××弄×××号，现因动迁安置鹤韵路×××弄×××号×××室和1101室。现做产权人如下：1001室做产权人王一、王二，1101室做产权人林一。如有差错，本人负责”。2014年3月

① 上海市第二中级人民法院民事判决书（2014）沪二中民（行）终字第100号。

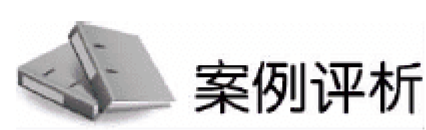
8日,王一前往安置房屋物业处办理了进户手续,并于当日实际进户。2014年7月,王一诉至原审法院,要求房地产开发公司按照每套房屋每月1500元的标准,支付10个月的过渡费共计30 000元。原审另查明,被拆迁房屋所属地块拆迁补偿安置方案规定:"选择期房过渡费:二房一厅,每套每月补贴1500元。"王一于2013年3月22日领取了2013年2月至3月的过渡费6000元,于2013年3月31日领取了2013年4月至5月的过渡费6000元。王二户口从未迁入被拆迁房屋内。

原审法院认为,依法成立的协议受法律保护。王一与房地产开发公司双方签订的《某市城市居住房屋拆迁补偿安置协议》系双方真实意思表示,签约主体适格,内容符合相关拆迁政策法规及基地告居民书的规定,协议合法有效。根据相关拆迁法规规定,以期房作为安置用房的,拆迁人应当发放过渡费。本案中,双方对于二室一厅房屋每月1500元的过渡费标准均认定一致,且该标准符合相关拆迁政策规定。但是双方对于过渡期限的计算存在争议,双方在拆迁补偿安置协议中未约定过渡期限,房地产开发公司作为拆迁人在告居民书、基地补偿安置方案中亦未明确,根据拆迁相关政策口径,拆迁人应当支付被拆迁人从搬离被拆迁房屋至正常进户期间的过渡费。2013年10月17日,在房地产开发公司已具备为王一办理进户手续的条件下,双方就进户产权人事宜进行明确,根据拆迁相关规定,王二不符合此次拆迁应安置人员的条件,房地产开发公司仅将王一及林一确定为安置房屋产权人的做法并无不当,且当日双方已就上述进户产权人事宜达成一致意见。当月,房地产开发公司将王一进户产权人情况发送给安置房屋开发商,故王一在正常情况下,于2013年10月底即能实际进户。故房地产开发公司应当支付王一至2013年10月份的过渡费,之后基于王一的单方要求,双方就增加王二为安置房屋共有人的事宜再次协商,在王一书面承诺如有差错其自行负责的前提下,房地产开发公司才同意将王二列为安置房屋共有人办理进户手续,并于2014年3月进户。在此期间双方就新的进户事宜重新协商并达成一致意见,故协商期间从2013年11月起至2014年3月止,王一在外过渡的费用宜由王一与房地产开发公司双方共同承担。遂判决:房地产开发公司于判决生效之日起15日内支付王一(户)过渡费22 500元(其中2013年6月至2013年10月的过渡费为15 000元)。判决后,王一不服,向某市第二中级人民法院提起上诉。请求二审法院撤销原判,支持上诉人一审诉讼请求。

被上诉人房地产开发公司辩称,上诉人户办理安置房屋订购事宜时,要求将王二列入共有人之一。被上诉人工作人员已明确告知,王二不是安置人员,不能作为安置房屋共有人,也无法办理房屋产权证。之后,经过反复交涉,在林一出具书面承诺书的情况下,被上诉人才以上诉人户要求的方案为其办理了进户手续。上诉人户进户延误

是由于其自身原因造成的，故不同意上诉人的上诉请求，请求二审法院驳回上诉，维持原判。

二审法院认为本案争议焦点是，上诉人与被上诉人签订房屋拆迁补偿安置协议后，2013 年 6 月至 2014 年 3 月的过渡费如何承担。当事人双方签订的系争协议合法有效，根据相关拆迁法律法规和拆迁基地的拆迁补偿安置方案的规定，协议约定的两套二室一厅的安置房屋为期房，被上诉人应向上诉人户每套每月补贴 1500 元的过渡费。被上诉人已支付了 2013 年 2 月至同年 5 月的过渡费，2013 年 6 月至 2014 年 10 月的过渡费尚未支付。其中，2013 年 6 月至 2013 年 10 月的过渡费共计 15 000 元，被上诉人应当全额支付过渡费，双方对此并无异议。2013 年 10 月 17 日，被上诉人通知上诉人户进户，但由于双方对王二是否可以作为安置房屋共有人不能达成一致意见，后经双方反复协商，在林一出具书面承诺书的情况下，被上诉人才同意将王二列为安置房屋共有人，上诉人户最终于 2014 年 3 月 8 日办理了进户手续。对于 2013 年 11 月至 2014 年 3 月双方协商阶段的过渡费，应由双方共同承担，原审法院基于以上事实，酌情判决由双方各半负担，并无不当。至于上诉人认为由于被上诉人的误导和延误，而导致该户进户延迟的主张，缺乏事实证据证明，不予采信。综上，上诉人的上诉请求及理由缺乏事实证据和法律依据，不予支持。原审判决正确。据此，依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第（一）项的规定，判决如下：驳回上诉，维持原判。上诉案件受理费人民币 80 元，由上诉人王一负担。本判决为终审判决。



案例评析

本案例主要涉及拆迁问题中的两个问题：①承租人能否成为合法的安置人；②安置补偿项目中的过渡费。《城市房屋拆迁管理条例》规定，拆迁租赁房屋的，拆迁人应当与被拆迁人、房屋承租人订立拆迁补偿安置协议。在旧条例中，安置人包括房屋承租人。承租人主要包括两类，一类是公租房的承租人，一类是私有住房的承租人。房屋的承租人有权跟房屋的所有权人重新订立房屋租赁合同，有权获得搬迁补助费，有权获得临时安置补助费。而新条例中，征收安置补偿的对象将承租人排除在外了。但是，在房屋租赁关系中，仍有出租人和承租人的合同关系，事实上，承租人的权利可以通过解决租赁合同纠纷得以保障。

本案发生在 2010 年，是《城市房屋拆迁管理条例》的生效时期。王一是被拆公房的承租人，应当为合法的安置人。虽然，根据户口登记该房中仅有两个在册人口即王一、林一，但是由于《安置补偿协议》的合同性质，增加王二为安置人在双方均为真实意思表示且达成一致的前提下也是有效的，该合同应当对双方产生法律约束力。

关于安置补偿过渡费，在《城市房屋管理条例》中是这样规定的，在过渡期限内，被拆迁人或者房屋承租人自行安排住处的，拆迁人应当支付临时安置补助费，如果被拆迁人或者房屋的承租人使用的是拆迁人提供的周转房，那么拆迁人可以不支付临时安置补助费。在新条例《国有土地上房屋征收和补偿条例》中规定，选择房屋产权调换的，产权调换的房屋在交付之前，房屋征收部门应当向被征收人支付临时安置费或提供周转用房。可见，在安置补偿过渡费条款的规定上新法与旧法是基本一致的。但是在旧条例中，更明确了过渡期限的增加导致过渡费增加的责任问题。旧条例规定，拆迁人不得擅自延长过渡期限，如果因拆迁人的责任延长过渡期限的，对自行安排住处的被拆迁人或房屋承租人应自逾期之月起增加临时安置补助费；对周转房使用人应自逾期之月起支付临时安置补助费。

本案中，案涉争议问题就是逾期过渡费的问题。由法院查明的事实可知，双方争议的期限就是双方就《安置补偿协议》无法协商一致的协商时期，而这段时期无法完成安置房的交付事实上不可归责于拆迁人即本案的被告某房地产开发有限公司。这是双方共同的责任，而本案判决认定了公平责任的承担方式，是符合法律规定的，也是公平公正的。

3. 张某与某省政府征地补偿裁决纠纷上诉案

上诉人(原审原告)：张某

被上诉人(原审被告)：某省政府

原审第三人：某经济开发区管理委员会



案情介绍

2002 年 11 月 22 日，省政府作出《关于某市实施市级土地利用总体规划用地的批复》(某政地字[2002]332 号)，批准某市人民政府将某市经济开发区柳条沟分场菜田 3.2740 公顷转为建设用地并征为国有，作为某市实施市级规划建设用地。在批准的征地方案中，土地补偿费、安置补助费分别按照被征耕地前 3 年平均年产值 2.8125 万元/公顷(折合 1875 元/亩)的 10 倍和 6 倍计算。原告分得的承包地在征地范围内。2002 年 3 月 12 日，某会计师事务所受第三人管委会下属财政局的委托，对原告的地上物进行评估后出具了《资产评估报告书》。2002 年 12 月 5 日、20 日、31 日第三人先后三次发布征地公告：土地补偿费、安置补助费分别按照被征用前 3 年平均年产值的 10 倍和 6 倍予以补偿；暖室棚(征用前 3 年平均年产值)每亩 7000 元，冷室棚(征用前 3 年平均年产值)每亩 5000 元，旱菜地(征用前 3 年平均年产值)每亩 3000 元；暖室棚

拆迁损失费每平方米 60 元，冷室棚拆迁损失费每平方米 22 元，看护房拆迁补偿费(每户标准 30 平方米)每平方米 350 元。2003 年 1 月 22 日，某市土地管理局铁南分局对原告作出《征用土地补偿决定书》(某补字[2003]1 号)，按照公告确定的补偿标准计算原告安置补助费和地上附着物补偿费共 115 541.44 元(55 800 元+59 741.44 元)。2005 年，原告通过信访途径要求第三人提高补偿标准。第三人按照×政地字[2002]332 号批准的 1875 元/亩的年产值，增加原告安置补助费 14 倍，即 1.8 亩×1875 元/亩×20 倍(6 倍+14 倍=20 倍)=67 500 元，其他补偿标准未变，原告征地补偿费总计为 127 241.44 元。原告不服第三人的信访答复意见，向某市人民政府申请复查。2006 年 2 月 23 日，某市人民政府作出《关于对某市种畜场某分场张某等人上访事项的复查意见》，原则同意第三人的信访答复意见。2008 年 3 月至 8 月，第三人组成协调小组与原告多次协调终未达成协议。2008 年 8 月，第三人将原告的征地补偿费提存于某市公证处。2009 年 1 月，原告向被告提出征地补偿标准裁决申请。2009 年 5 月 26 日，被告作出辽政征补裁字 [2009]1 号《征地补偿裁决书》，认定如下。

(1)《土地管理法》第四十七条规定"……每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍"中的"平均年产值"，是指被征收土地所在地的人均耕地的平均年产值，并不是本次被征地户的耕地平均年产值。而该耕地被征收前 3 年的平均年产值在×政地字[2002]332 号批复中已经明确为 2.8125 万元/公顷，折合 1875 元/亩，此数字比该耕地被征收前某分场 1999 年、2000 年、2001 年农业产值略有增加。本案中给申请人的安置补助费以 1875 元/亩为基数，已达到 20 倍，在法定的补偿标准范围之内。申请人提出的以征地补偿方案公告中暖室棚 7000 元/亩、冷室棚 5000 元/亩为基数，按剩余年限 29 年乘以 29 倍的请求没有事实依据和法律依据。

(2) 申请人无权享受超出应承包地以外的 0.2 亩耕地的安置补助费。冷棚 22 元/平方米标准是经过有法定资格的评估机构评估的，可作为补偿标准的依据。申请人的仓房、厕所没得到补偿是因为其是在耕地上擅自建造的。

(3) 国有农场职工从 2003 年 7 月 1 日才开始享受国家劳动保险待遇，申请人的耕地被征收时还没有相关规定，并且申请人已得到补偿费，不应当再提出养老保险、医疗保险方面的要求。

(4) 被申请人本应按照有关规定及时将补偿款支付给申请人，即使补偿款没有落在申请人的名下，其同期银行存款利息也应当属于申请人。依据《土地管理法实施条例》第二十五条第三款和《辽宁省征地补偿安置争议裁决办法》第十八条的有关规定，被告裁决：①维持被申请人批准的征地补偿标准；②责令被申请人在 30 日之内将征

地补偿款 127 241.44 元的同期银行存款利息全部支付给申请人。原告不服，于 2009 年 9 月 1 日诉至一审法院。仍有事实为，原告不服被告作出的《关于某市实施市级土地利用总体规划用地的批复》(某政地字[2002]332 号)，曾向被告申请行政复议，要求撤销该批复。2003 年 7 月 10 日，被告作出辽政行复字(2003)第 13 号行政复议决定，终局裁决维持了该用地批复。

后张某起诉，法院认为，根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第三款的规定，被告作为批准征用土地的人民政府，具有作出征地补偿裁决的法定职权。《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第二款规定：“征用耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 4 至 6 倍。”根据国土资源部《关于贯彻执行〈中华人民共和国土地管理法〉和〈中华人民共和国土地管理法实施条例〉若干问题的意见》(国土资厅发[1999]97 号)规定，确定安置补助费的“平均年产值”是指被征收土地所在地被征地单位人均耕地的平均年产值，并不是被征地户的耕地的平均年产值。被告提供的“某分场 1999 年至 2001 年农作物播种面积及产值报表”及“柳条沟分场平均亩产值计算办法调查记录”表明，依据某政地字[2002]332 号批复中已经明确的 2.8125 万元/公顷(折合 1875 元/亩)，高于被征地单位某分场统计的被征耕地前 3 年的平均年产值，系有利于原告。被告裁决认定“本案中给申请人的安置补助费以 1875 元为基数，已达到 20 倍，符合《土地管理法》规定的法定补偿标准”，认定事实及适用法律并无不当。《某市征(使)用土地补偿动迁办法》(铁土发[2001]12 号)系地方政府规范性文件，因其安置补助方式不符合《土地管理法》规定，且该文件已被发文机关废止，故被告裁决认定“申请人提出以暖室棚 7000 元/亩、冷室棚 5000 元/亩为基数，按剩余年限 29 年计算安置补助费的请求没有事实依据和法律依据”是正确的。被告提供的公证书及公证案卷材料(2003 年 2 月 13 日原告大棚及看护房证据保全)、资产评估报告，能够证明第三人在实施土地征收过程中，委托评估机构对原告合法的地上附着物进行了评估，符合《土地管理法》的规定。被告裁决认定“冷棚拆迁损失 22 元/平方米标准是经过有法定资格的评估机构评估的，可作为补偿标准的依据”并无不当。同时，被告提供的协调小组谈话记录、某分场情况说明，亦能证明原告提出的补偿漏项，没有事实依据。原告提出办理养老保险和医疗保险的请求，不属征地补偿标准争议，且因农垦企业职工从 2003 年 7 月 1 日才开始享受基本养老保险待遇，原告土地被征收时还没有相关规定。故被告裁决认定“申请人已得到补偿费，不应当再提出养老保险、医疗保险方面的要求”并无不当。被告裁决责令第三人支付原告征地补偿款的同期银行存款利息正确。综上，被告作出的征地补偿裁决，认定事实清楚，适用法律法规正确，程序合

法。原告要求撤销被诉征地补偿裁决的诉讼请求，理由不能成立，应予驳回。故依照最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第(四)项的规定，判决驳回原告张某的诉讼请求。

后张某不服一审判决进行上诉，张某上诉理由主要有以下两点。

(1) 原判认定事实错误，主要理由是：①根据《辽宁省征地补偿安置争议裁决办法》第三条，只有因土地补偿费、安置补助费发生争议的，才由省政府裁决。被上诉人对地上附着物部分也作出裁决，属于超越职权，一审法院认定被上诉人有法定职权错误；②被上诉人作出的某政地字[2002]332 号批复没有明确安置补助费标准为每亩1875 元，一审法院对此予以认定属事实不清；③《某市征(使)用土地补偿动迁办法》的废止时间是 2005 年，征地时间是 2003 年，征地时该文件仍然有效。一审法院认定被上诉人不予执行是正确的属证据不足。

(2) 原判适用法律错误，主要理由是：①对土地管理法第四十七条第二款规定的安置补助费的计算概念理解错误。补助费标准为实际被征用土地的平均年产值，不是单位平均每人占有耕地的年产值。上诉人被征用的耕地为菜地，被上诉人和第三人提供的 3 年平均年产值数既包括菜地也包括旱田等。一审对此予以支持属适用法律错误；②被上诉人的裁决在程序上属于超越职权，一审判决理应撤销或部分撤销。

综上，请求二审法院撤销一审判决，撤销被诉征地补偿裁决，并判令被上诉人重新作出具体行政行为。

被上诉人省政府提供了书面答辩并在庭审中辩称如下。

(1) 一审认定事实正确。理由是：①《某省征地补偿安置争议裁决办法》第三条规定省政府裁决土地补偿费和安置补助费，但同时还规定青苗、地上附着物、征地面积等的补偿争议由制定方案的政府的上级政府裁决。本案中，地上附着物、青苗的补偿标准最终是由某市政府协调的，等于是某市政府制定的，省政府裁决并不越权；②一审判决认定被征用土地前三年平均亩产值的依据不仅是省政府的土地批复，更重要的证据是被征地单位某分场 1999—2001 年耕地和产值的原始报表，报表数据证明被征用土地前三年的平均年产值低于 1875 元，1875 元的认定对上诉人有利，省政府的土地批复中虽没有 1875 这个数字，但通过计算可以得出该数字，该数字的确认证据充分，公平合理；③《某市征(使)用土地补偿动迁办法》被撤销是因为其规定违法，因此该办法应该自始无效，无论撤销在先在后，都不能适用。因此一审判决没有适用该办法有法律依据。

(2) 一审判决适用法律得当。一审对土地管理法第四十七条第二款的适用是按照国土资源部《关于贯彻执行〈中华人民共和国土地管理法〉和〈中华人民共和国土地管

理法实施条例〉若干问题的意见的解释》进行的，其适用有法律依据。

综上，请求二审法院依法驳回上诉，维持原判。

原审第三人管委会提供了书面答辩并在庭审中述称如下。

(1) 一审判决认定事实清楚。理由是：①国土资源部《关于贯彻执行〈中华人民共和国土地管理法〉和〈中华人民共和国土地管理法实施条例〉若干问题的意见》中明确："每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均产值的四到六倍中的'该耕地'，则是指在被征用土地所在地，被征地单位平均每人占有的耕地数量。这样规定，是将每一个需要安置的农业人口的安置补助费与人均耕地面积挂钩，以被征用土地所在地的人均耕地的平均年产值的倍数计算安置补助费。"这里的"前 3 年平均产值"并非某一具体地块的产值，而是被征用土地所在地人均耕地的平均年产值。第三人是按照批复批准的 1875 元/每亩进行补偿，高于某分场被征地前 3 年实际年产值；②《某市征(使)用土地补偿动迁办法》是地方政府部门文件，第三人于 2008 年 8 月作出《协调意见》时该文件已废止，因此第三人必须依据土地管理法作出补偿决定。

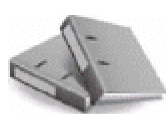
(2) 一审法院适用法律法规正确。第三人《协调意见》中确定 20 倍的安置补助费标准符合法律规定，而且是最高限。安置补助费是按照被征用前 3 年平均年产值的倍数计算，而不是按照承包剩余年限计算。

综上，请求二审法院驳回上诉，维持原判。

二审法院认为，根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第三款的规定，被上诉人具有作出征地补偿裁决的法定职权。关于上诉人提出被上诉人在裁决中对地上附着物部分作出裁决属于超越职权的问题，根据《某省征地补偿安置争议裁决办法》第三条规定，青苗、地上附着物、征地面积等的补偿争议由制定方案的政府的上级政府裁决。本案中，地上附着物、青苗的补偿标准最终是由某市政府协调的，省政府作为其上级政府进行裁决并不越权，上诉人的此点上诉理由缺乏法律依据，本院不予支持。关于上诉人提出被上诉人作出的《批复》没有明确安置补助费标准为每亩 1875 元，一审法院对此予以认定属事实不清的问题，因第三人的补偿方案和协调意见所认定的 1875 元/亩，是根据《批复》和被征地单位某分场 1999—2001 年耕地和产值的原始报表计算得出，被上诉人和一审法院对此予以认定并无不当，上诉人的此点上诉理由缺乏事实依据，本院不予支持。关于上诉人的《中华人民共和国土地管理法》第四十七条第二款规定的安置补助费的标准为该耕地，即实际被征用土地的平均年产值，不是单位平均每人占有耕地的年产值，上诉人被征用的耕地为菜地，被上诉人和第三人提供的 3 年平均年产值既包括菜地也包括旱田等，一审法院对此予以支持错误的

问题，根据国土资源部《关于贯彻执行〈中华人民共和国土地管理法〉和〈中华人民共和国土地管理法实施条例〉若干问题的意见》第五条规定："《土地管理法》第四十七条第二款规定，征用耕地的土地补偿费，为该耕地被征用前三年平均年产值的六至十倍。这里的'该耕地'，是指实际征用的耕地数量。而'每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征用前三年平均年产值的四到六倍'中的'该耕地'，则是指在被征用土地所在地，被征地单位平均每人占有的耕地数量。这样规定，是将每一个需要安置的农业人口的安置补助费与人均耕地面积挂钩，以被征用土地所在地的人均耕地的平均年产值的倍数计算安置补助费，从而使安置补助费标准的确定更加公平、合理，有利于保护农民利益，维护社会稳定。"据此，第三人和被上诉人以被征用土地所在地人均耕地的平均年产值作为基准确认补偿标准正确，一审法院对此予以支持并无不当，上诉人的此点上诉理由缺乏法律依据，本院不予支持。关于上诉人提出应按承包土地剩余年限进行补偿的问题，根据《土地管理法》第四十七条的规定，上诉人的此项请求不属于安置补助费的内容，上诉人的此点上诉理由缺乏事实依据和法律依据，本院亦不予支持。

最后，二审法院驳回了原告的上诉。



案例评析

本案涉及集体土地的征地补偿问题。集体土地的拆迁征收与补偿不像国有土地一样，有专门的征收立法规制这类的问题。目前来看，集体土地上的征收是在《土地管理法》的基础上，结合各地区征地补偿类法规进行指导规制。集体土地上的征地补偿范围包括了土地补偿、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。土地补偿费是对土地的所有者和使用者对土地收益权造成损害的补偿。土地的所有者在集体土地征收项目中指的是集体组织，使用者一般是指土地的承包经营者。安置补助费是给予赖于土地和生产资料生活的集体中人口的生活补助费用。地上附着物的补偿费包含了房屋、道路、水井、管道、水渠的拆建费用和地上林木补偿等。青苗补偿费是指在作物的生长期发生的征地项目，因不能收获而导致的损失补偿。

农村征地补偿中，享有补偿的权利涉及所有权和使用收益权。土地补偿中对集体补偿的部分、地上附着物和青苗的补偿费是对相应所有权的补偿，对于收益权即承包经营权的补偿，《中华人民共和国农村土地承包法》规定，承包方在承包地被依法征用占用时有依法获得补偿的权利。但是该法并没有规定具体的补偿形式和补偿标准。地方规定中，有地方将土地补偿费分为两部分，一部分归集体经济组织，另一部分归被征地的经营权人。根据辽政办发[2010]2 号《某省政府办公厅关于实施征地区片综合

地价标准的通知》规定："依法征收农民家庭承包土地的，征地补偿费的80％归被征地农户，20％归集体经济组织。"由此可见，农村征地补偿中对使用收益权的补偿是在土地补偿费中体现的。

本案中，争议的问题主要是补偿标准的异议。该案也是经过政府裁决和法院诉讼多重方式多个部门的处理。争议点在3个方面：①补偿标准适用问题；②补偿范围存在的争议；③保险问题。

（1）关于"平均年产值"，据国土资源部《关于贯彻执行〈中华人民共和国土地管理法〉和〈中华人民共和国土地管理法实施条例〉若干问题的意见》（国土资厅发[1999]97号）（以下简称《意见》）规定，确定安置补助费的"平均年产值"是指被征收土地所在地被征地单位人均耕地的平均年产值。《意见》中已经对该问题有了明确权威的解释，所以原告凭借自己的解释方式认为的事实并没有被法院认定。

（2）仓房和厕所并有列入补偿范围。根据法律，虽然集体土地上房屋也按照地上附着物的性质进行补偿，但是应补偿房屋的存在方式也是有法律规定的，即批准的宅基地上盖筑的被征收人享有合法不动产所有权的房屋。依照法院审理查明的事实，本案争议的仓房和厕所建在耕地上，不在合法的房屋产权范围内，故政府裁定和法院判决均不予补偿。但事实上，集体土地征地补偿中，享有合法所有权的房屋尚划入地上附着物的范围进行补偿，而同样是附着物的非法建筑却无一点补偿似乎不合情理。补偿项目均有细节上的补偿标准要求，笔者认为，对这样的非法建筑应当取低于合法房屋而高于耕地的标准进行适当补偿会更合适一点。

（3）关于保险问题，由于征地裁决范围不涉及该问题，而该问题又是征地安置补偿中不可回避的，笔者认为，该问题在这种情形下的讨论是有必要的。本案中，法院认为被告已经对原告进行相关项补偿，不再具有给原告缴付养老保险和医疗保险的义务。事实上，关于保险类的补偿在征地补偿法中并没有体现，更多的是在安置补偿协议中，征地主体和被征收人妥协的结果。笔者认为，针对失地农民，保险类的补偿是必要的。对于集体经济组织的个人来说，土地是最基本的保障，失去土地，也就失去了安全感，所以导致征地拆迁项目往往存在进行上的困难。随着国家基本保险制度的普及，也许这样的不安问题会得到改善，但是现今阶段，对征地后农民的保险安置还是十分必要的。

4. 某石油公司与某运输公司等侵权纠纷上诉案[①]

上诉人：某石油公司

① 河南省高级人民法院民事判决书（2014）豫法民一终字第237号。



被上诉人：某运输公司、某房地产开发公司

案情介绍

某区1号院原由甲公司作为工业用地使用。2003年11月26日、2004年5月13日，乙公司与甲公司分别签订两份《租赁合同》，约定甲公司将该块土地中的部分土地出租给乙公司使用，租赁期10年。其中约定“租赁期内该土地因政府或甲公司整体规划，乙公司应无条件同意解除合同，但应提前告知乙公司(2003年11月26日的租赁合同约定提前一个月告知，2004年5月13日的租赁合同约定提前三个月告知)”，并约定了租赁费及违约责任等事项。2007年4月23日某市发展和改革委员会、国土资源局、住房委员会办公室下发34号文件，将甲公司该工业用地变更为某市经济适用住房建设用地。2007年8月6日丙公司与甲公司签订《土地使用权转让合同》和《土地补偿合同》，两份合同主要内容一致，约定：甲公司转让给丙公司的土地面积为83.833亩；丙公司对该土地用途及土地状况进行了充分了解，愿意承接开发；土地补偿费为每亩34万元，总价值2850.322万元人民币；丙公司按时、足额全部支付完土地补偿费后，甲公司为其提供土地过户所需的手续，并将土地按现状，包括地上附着物一并交付丙公司；甲公司土地上的租赁户由其负责终止租赁合同等内容。2008年1月3日，某市人民政府市长办公会议纪要(2008)13号文件同意丙公司实施某某路建设工程拆迁安置小区—经济适用房建设项目。2008年2月18日，某市住房委员会办公室(2008)9号《关于某小区纳入经济适用住房项目建设管理的批复》，确认丙公司实施衡山路建设工程拆迁安置小区—“衡山雅居”建设项目，并通知有关建设事项。2008年3月7日丙公司与甲公司签订《补充合同》，合同约定：甲公司50年来在该土地上投入大量资金进行建设和生产经营，这次政府收回该土地使用权涉及数百名职工的基本生存和养老问题，双方经友好协商，丙公司同意一次性支付甲公司补偿款2850.322万元，以解决职工的生活和养老问题等内容。《补充合同》签订后，丙公司当日向甲公司支付了全部剩余款项。丙公司与甲公司签订《补充协议》第二天，实际占有该土地，但没有书面交接手续。拆除地上附着物过程中，乙公司对三个油罐等主张所有权，并提出异议，甲公司未到场确认。乙公司向某市人民政府反映后，2008年5月9日某市人民政府市长办公会议作出的会议纪要(2008)48号(以下简称“48号政府会议纪要”)载明，乙公司的油罐由其在15日内自行拆除完毕，其他任何单位和个人不得干扰和阻挠。其损失补偿问题，以及丙公司与甲公司于2007年8月6日达成的土地补偿协议中是否存在有转让属于乙公司的资产问题，由三方协商解决，达不成一致意见，由主张权益方诉讼解

决；责成丙公司、甲公司各交押金100万元到市拆迁办专户管理，待丙公司、甲公司和乙公司三方协商达成一致意见或凭人民法院判决书由过错方承担责任，市拆迁办立即退付无过错方押金。该会议纪要作出后，丙公司与甲公司未按要求交纳100万元押金，乙公司亦未自行拆除油罐。

丙公司就其与甲公司、乙公司土地附着物补偿纠纷诉至某市某区人民法院，该院作出(2008)1152号民事判决后丙公司与甲公司均不服上诉至原审法院，2008年12月20日作出的(2008)第2057号民事判决认定“因该三个油罐属于合同约定的地上附着物范围，并且丙公司也已支付对价，故甲公司依照合同约定应当交付”，判决“甲公司在本判决生效后三日内将其在某市某某区某某路1号院的国有土地使用权证及过户申请书及相关手续和某市某某区某某路1号院内北侧平房及该院内现有的三个油罐交付给丙公司”。丙公司拆除油罐并进行变卖，丙公司自认将油罐卖了60万元。甲公司不服原审法院2008年12月20日作出的(2008)第2057号民事判决提出申诉，原审法院于2011年3月14日作出(2010)第87号民事判决，维持了(2008)第2057号民事判决。甲公司仍不服判决，向某省高级人民法院申诉。某省高级人民法院于2012年6月27日作出(2012)第023号民事判决，认为“关于三个油罐是否属于地上附着物以及甲公司是否应将三个油罐交付给丙公司的问题，丙公司在与甲公司签订合同之前已对涉案土地以及租赁户的情况进行了充分调查和了解……合同未明确约定三个油罐是否属于交付物。在拆迁过程中，因油罐问题，乙公司多次向某市人民政府反映问题，并引起重视。某市人民政府曾对三方进行协调，并于2008年5月9日作出48号政府会议纪要，要求乙公司在15日内自行将油罐拆除完毕。故原审认定三个油罐属于合同约定的地上附着物不符合本案事实，原审判令甲公司向丙公司交付三个油罐处理不当，应予纠正”，并作出相应判决。丙公司不服该判决，向最高人民法院申诉，最高人民法院于2012年12月7日作出(2012)民再申字第220号民事裁定，指令某省高级人民法院再审该案。某省高级人民法院于2013年12月31日作出(2013)第14号民事判决，认为“双方签订的合同内容显示，丙公司对甲公司提供的该土地用途及土地状况进行了充分了解，可推定丙公司对租赁户情况是了解的，故乙公司的油罐不属于合同约定的交付附着物的范围”，维持了(2012)豫法民提字第023号民事判决。乙公司为主张其财产损失，向原审法院提起诉讼。

依据乙公司的申请，原审法院对乙公司油库被拆迁时的价值及3个月的经营损失于2009年7月10日委托司法鉴定。某会计师事务所有限公司于2009年9月28日作出“某鉴字(2009)会鉴第5号”《司法会计鉴定意见书》(以下简称5号司法鉴定意见)，结论为乙公司提交的被拆除资产原值为4 355 157.8元、累计折旧为1 872 358.08元、

折余价值(资产净值)为 2 482 799.72 元。因乙公司的财务账在鉴定期间被税务机关调走,因此对“三个月的经营损失”未予鉴定。乙公司质证认为,对该鉴定报告基本认可,但其中成品油许可证一项当时乙公司付给丁公司 12 万元,报告按无形资产折了 3 万元,现在实际办证需要近百万元。现在油库一拆,这个证就算作废了。甲公司质证认为,鉴定程序违法,原告申请“评估作价”,但法院委托的是“司法会计鉴定”。乙公司提交的材料无法确定真实性和合法性。鉴定报告把鉴定基准日定为 2008 年 2 月底是错误的,当时油罐尚未拆除。鉴定报告把计算机、空调、冰箱等已被乙公司自行拉走的物品按财务账进行折旧计算,是不客观的,应对油库进行实物勘验。根据双方合同约定,乙公司应无条件同意解除合同,因解除合同造成的损失双方各自承担。拆除的油罐只是一堆废铁,应按废铁收购价计算其价值。关于乙公司所说成品油经营许可证问题,鉴定采用的折旧法也是错误的。丙公司质证认为,鉴定材料没有真实性、合法性,鉴定结论是错误的。所有证据均是许多年前的材料,与本案发生时的实际情况没有法律上的关联性,不能证明当时的实际状态,更不能证明材料记载的物品是否存在。依据乙公司与甲公司的约定,乙公司应无条件拆迁,其油库财产只能是材料本身的残值,而不是扣除折旧的剩余价值。

原审法院认为,国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。乙公司租赁甲公司土地经营油库,其合法财产受法律保护。丙公司拆除乙公司油库,没有合法依据,对乙公司因此而受到的财产损失应承担赔偿责任。关于丙公司辩称其向甲公司支付了地上附着物的价款,其有权处置包括乙公司油罐在内的地上附着物的主张,因生效的(2013)第 14 号民事判决已认定“乙公司的油罐不属于合同约定的交付附着物的范围”,故丙公司该主张不能成立。对乙公司要求丙公司承担赔偿责任的主张,予以支持。对乙公司要求甲公司承担赔偿责任的主张,没有事实和法律依据,不予支持。

某会计师事务所有限公司于 2009 年 9 月 28 日作出的 5 号司法鉴定意见客观、真实,丙公司与甲公司虽然不予认可,但不能提供充分证据予以反驳,对该鉴定结论即乙公司被拆除资产折余价值为 2 482 799.72 元,原审法院依法予以确认。关于乙公司因丙公司的拆迁行为造成的损失数额,依据乙公司与甲公司签订的租赁合同的约定,租赁期内该土地因政府或甲公司整体规划,乙公司应无条件同意解除合同,因此本案中乙公司的油罐在甲公司土地开发的情况下即使丙公司未强行拆除,其亦应自行拆除处理,乙公司关于按其油库被拆迁时的折余价值计算损失的主张不能成立。但对于丙公司与甲公司认为乙公司的油库拆除后应按废品或材料残值计算价值的主张,因乙公司自行拆除后仍有再利用的可能,与丙公司按废品处理的价值显然不同,因此丙公司与

甲公司对乙公司损失的主张亦不合理。鉴于乙公司的损失确实存在,而现有各方当事人提供的证据不能对该损失作出准确认定,综合本案情况,原审法院酌定对乙公司的损失以 150 万元计算为宜。乙公司要求支付损失的利息,没有事实和法律依据,原审法院不予支持。

关于乙公司主张的 3 个月经营损失,虽然乙公司与甲公司签订的《租赁合同》约定了提前 3 个月通知的义务,但该提前通知的目的主要是为乙公司搬迁其油库设备而留出充分时间,因此乙公司关于按 3 个月经营收入计算损失的主张理由亦不充分。关于乙公司主张的借款利息,即其为购油付款 800 万元,该款滞留炼厂造成的利息损失,依据不足,不予支持。关于乙公司主张的油品倒运费,因其在与甲公司的租赁合同中约定"因政府规划,乙方(乙公司)应无条件解除合同",而未约定由甲公司为其承担油品倒运费用,故其该项诉讼请求无事实和法律依据,亦不予支持。综上,原审法院依照《中华人民共和国物权法》第四条、第三十七条的规定,判决:①丙公司于判决生效之日起 10 日内赔偿乙公司损失 150 万元;②驳回乙公司其他诉讼请求。一审案件受理费 60 812 元,鉴定费 60 000 元,共计 12 0812 元,由丙公司负担 26 000 元,由乙公司负担 94 812 元。后乙公司上诉。

乙公司上诉理由如下。

(1) 原审在确认鉴定结论的情况下酌定油库损失 150 万元,违背事实,于法无据。由于丙公司强占油库野蛮拆迁,导致乙公司根本无法自行拆迁。48 号会议纪要后丙公司和甲公司没有按照会议纪要交纳 100 万元押金,乙公司自行拆除就无从谈起。

(2) 原审没有支持乙公司损失利息错误。甲公司将涉案土地卖给丙公司得款 2800 万元;丙公司又将油库卖给拆迁公司得款 60 万元;加上乙公司应得到的赔偿款,这 3 笔钱产生的利息、利润,乙公司理应得到。

(3) 原审没有支持乙公司主张的 3 个月经营损失错误。按照合同约定,因政府规划,甲公司应提前 3 个月告知乙公司,并有责任保证乙公司在此期间能正常使用场地。但乙公司在没有得到任何通知的情况下就发生了强拆,3 个月的经营损失应得到支持。

(4) 原审没有支持借款利息错误。乙公司为购油向延安石油公司付款 800 万元,由于本次拆迁打乱了生产计划,原审法院仅以"依据不足"为由不予支持,不能让人信服。

(5) 原审未支持油品倒运费错误。乙公司的油库正在经营中,强拆事件发生后,乙公司只好临时组织,将油品从洛阳倒运到新安,这笔倒运费应由事件的制造者承担。

另外,甲公司应与丙公司承担连带赔偿责任。甲公司暗地里与丙公司签订合同,将租赁户的财产卖掉,并在强拆后不主动出面澄清财产权属导致丙公司强拆,甲公司

理应承担连带赔偿责任。

综上，请求二审法院：①依法撤销原审判决；②依法改判，由甲公司、丙公司连带赔偿给乙公司造成的各项损失（经鉴定油库财产损失 248 万余元、3 个月的经营损失 35 000 元、借款利息损失 145 800 元、油品倒运费 53 312 元及 2008 年 3 月以来的利息）；③由甲公司与丙公司承担本案一、二审全部诉讼费和鉴定费。

甲公司答辩理由如下：

（1）原审判决公平公正。理由是：①乙公司需要证明在丙公司强拆时，鉴定意见书中所涉设备及器具都真实存在，但原审时乙公司没有提供证据，其主张的损失没有证据支持。经鉴定油库净值为 1 311 311.93 元，原审法院酌定对乙公司的损失以 150 万元计算只高不低。其次，乙公司对丙公司强拆其油罐自身存在过错，也应根据过错承担相应责任；②丙公司拆除乙公司油罐，并将油罐变卖，其应当返还财产，不能返还的，应当折价赔偿，乙公司要求赔偿损失利息，于法无据；③乙公司主张 3 个月的经营损失理由不充分。乙公司明知某某路 1 号的建设项目是政府规划改造的，即使甲公司提前通知了乙公司，乙公司在这期间进行经营也是不现实、不安全的；④乙公司主张借款利息，依据不足。该款若属实，进油可转入其他油库。建设项目是政府项目，其在签合同及购油时对风险是明知的。800 万元购油款并没损失，其主张借款利息于法无据；⑤法院未支持油品倒运费是正确的。根据合同约定因政府规划，乙公司应无条件解除合同，其搬迁不仅需要支出油品倒运费，还应支付油库拆除费、搬运费。

（2）乙公司主张甲公司应与丙公司连带承担赔偿责任，没有事实和法律依据。拆除乙公司油罐的实际行为人是丙公司而不是甲公司，甲公司不是侵权主体，该主张不能成立。

综上，请求二审维持原判，驳回乙公司的上诉请求。

丙公司答辩理由如下。

（1）乙公司主张的损失是自己不作为造成的，应当自担后果。甲公司于 2007 年 8 月 15 日就向乙公司下达了解除合同通知，直到 2008 年 3 月 8 日乙公司仍未搬迁。乙公司在长达半年的时间中没有采取适当措施，致使损失扩大，该后果不应由丙公司承担。

（2）关于乙公司要求赔偿损失的数额。首先，5 号司法鉴定意见中的鉴定结论依据的鉴定材料没有真实性、合法性，丙公司不予认可，故鉴定结论不应采信。其次，乙公司不能证明鉴定材料记载的物品是否真实存在。最后，鉴定价值定义错误，不符合本案情况。根据甲公司与乙公司的租赁合同约定，乙公司应无条件拆迁，故油库财产只能按残值计算，而非折余价值。

(3) 甲公司是本案的侵权人,应承担赔偿责任。丙公司通过合法行为依法取得了涉案土地的开发权及土地上所有地面附着物的所有权。甲公司擅自处分了乙公司的财物,根据《物权法》"原所有权人应当向无处分权人请求赔偿损失"规定,甲公司是本案侵权人。

综上,请求二审依法驳回乙公司对丙公司的诉讼请求。

二审法院另查明事实如下。

(1) 甲公司在原审答辩时称:"2008 年 3 月 8 日上午 9 点 30 左右,丙公司突然闯入某某路 1 号,组织人员对围墙、门窗进行强拆。甲公司知道后打电话报 110,乙公司组织车辆将油库的油及其他物品全部拉走,将人员全部撤离。市政府对强拆事件的调查结果是丙公司为了赶工期在没有办理拆迁许可证的情况下,进行的非法强拆。之后丙公司曾要拆除空油罐,甲公司进行阻止没有拆除。后市政府明令丙公司不能拆乙公司的油罐……市政府、市拆迁办责令乙公司拆除油罐,乙公司拒不拆除。甲公司在解除合同约定的 3 个月到期后又一次通知其拆除自建物,将租赁物交付甲公司,乙公司拒不拆除。2009 年 1 月上旬,丙公司将油罐拆除。"

(2) 原审法院委托司法鉴定时,乙公司为证明资产范围,提交了 2003 年 7 月 15 日某市商业银行资产经营管理中心、某市某某石油有限公司、乙公司三方签订的《资产转让合同》(附资产移交表)。司法鉴定意见中载明:"乙公司被拆除的油库资产系该公司于 2003 年 7 月从某市奥星石油有限公司(以下简称丁公司)整体购入并进行改造后形成。"

(3) 原审时,乙公司提交电汇凭证 3 张,用以证明乙公司于 2008 年 2 月 27 日、3 月 5 日、3 月 7 日分三次向某石油公司支付 800 万元用于购油,但 3 月 8 日就发生了强拆事件,油库不能正常接货,铁路计划无法执行,使这笔钱滞留陕西,按银行贷款利率计算,利息损失为 145 800 元。甲公司质证认为乙公司不能证明所购的油用于本案油库,该证据与本案没有关联性;丙公司认为与其无关。

(4) 原审时,甲公司提交一份电汇凭证,证明 2008 年 3 月 31 日甲公司退还了乙公司 2008 年 3 月—12 月租金,乙公司对此予以认可。

(5) 原审时,乙公司提交 2008 年 2 月 28 日油库盘点表,用以证明 2 月底油库共有汽、柴油 1676.353 吨,到 3 月 8 日售出 326.353 吨,剩 1350 吨,从某市倒运到本县费用共 53 312.50 元。

二审法院认为,乙公司的油罐等资产被强行拆除并变卖,由此遭受的损失应当得到赔偿。甲公司虽在 2007 年 8 月向乙公司发出了解除合同通知,但在 2008 年 1 月又收取了乙公司 1 年的租金,以实际行动表明与乙公司续签 1 年租赁合同,故原租赁合

同中关于应提前3个月通知乙公司的条款依然有效，甲公司在解除合同前仍应当履行提前通知的义务。但甲公司并未提前通知乙公司，也未与丙公司明确财产交接清单，导致丙公司认为乙公司的油罐等财产也在拆迁补偿范围内，遂在2008年3月8日实施了拆迁行为，甲公司因其不作为构成侵权。乙公司主张损失的利息法院未予支持。



案例评析

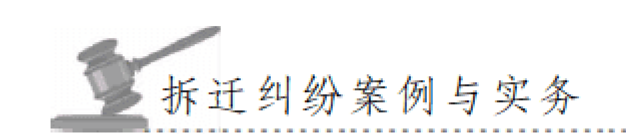
本案涉及的是土地性质变更、国有土地收回拆迁补偿的问题。其中主要的争议点在于涉案油罐是否为地上附着物的性质。事实上，拆迁补偿范围的确定是以补偿所有权和使用权为主的，而并非单独地看补偿客体的性质决定。本案之所以经历了多方审判，最主要的问题就在于法律认定方向的不同。在丙公司与甲公司纠纷的审判中，法院在土地补偿的角度，认定油罐为地上附着物而应当在丙公司支付了补偿款以后由丙公司处置。事实上，遵循征收补偿的原理，对所有权的补偿这样的审判结果是不合理的。首先，油罐的所有权属于乙公司，并不属于甲公司，甲公司无处分权。即使甲公司和丙公司就补偿问题达成一致，油罐也不应在补偿范围内。其次，根据彼时仍然生效的《城市房屋拆迁和补偿条例》，拆迁补偿包括对承租人的补偿。乙公司是涉案土地的承租人，如果丙公司与乙公司达成补偿协议，当然可以将油罐划入补偿范围内，这种情形下丙公司的自行拆除就是合法的。在乙公司和甲公司、丙公司的案件中，法院认定了乙公司的所有权，认为丙公司对乙公司油罐的拆除是侵犯所有权的行为。这样的认定是以《物权法》为基础，拆迁补偿应是对所有权的补偿。本案中，乙公司与甲公司达成协议，即发生征收拆迁事宜的情况下，租赁合同解除，但是约定了提前告知的义务。本案发生的原因在于甲公司并未履行提前告知的义务，从而导致了乙公司并未及时与甲公司解除合同并撤出被收回的土地，随之在丙公司的拆迁行为中遭受了损失。二审法院判决中，甲公司因此承担了不作为侵权的责任。虽然本案的最后判决更多地基于所有权问题，但是由此也可以看出，拆迁补偿范围在确定的同时，应当确认被拆迁土地上各补偿对象的权属问题，以免在协议签订的时候产生误解进而在拆迁过程中侵犯他人的权利。

5. 黄某诉某县住房和城乡建设局等房屋拆迁补偿合同纠纷案[①]

原告：黄某

被告：某县住房和城乡建设局、许某

① 江苏省海安县人民法院民事判决书(2014)安民初字第0060号。



案情介绍

2011年11月16日,许某之女许一与黄某签订房屋租赁合同,约定许某将位于某县某镇9号40平方米的门面房租赁给黄某用于经营;租赁期限为4年,自2011年12月1日至2015年11月30日止,年租金为18 000元;承租人如需要对所租赁房屋进行改装(简单装修不破坏店面格局的除外),必须先征得出租方同意,改造的费用由承租方自负;承租方在租赁期间装修的固定设施无偿归出租方,可动设施承租方必须在期满前5天内处理完毕。如破坏墙体等店面完整性的,承租方应负责修复或按价赔偿。合同还对其他事项进行了约定。

上述合同签订后不久,黄某开始对其承租的房屋进行装修。2011年12月26日发布拆迁调查公告。该调查公告对调查项目名称、调查单位、调查范围、调查要求进行了明确。其中第5项禁止事项载明:任何单位和个人从房屋征收调查公告发布之日起,不得在上述范围内实施下列行为,新建、扩建、改建或装修房屋;改变房屋和土地性质用途;房屋析产、买卖、租赁或抵押;新办工商营业执照、税务登记……其他不当增加补偿和安置的行为。上述公告张贴后,因案涉房屋在上列房屋征收范围内,拆迁工作人员便告知黄某因房屋列入拆迁范围,要求其停止装修。2012年1月初,黄某正式停工。此后,黄某又因申请办理药品经营许可证和保健品经营许可证未果,多次向许某提出解除租赁合同,并要求许某退还租金。2012年9月26日,黄某向本院起诉,要求解除租赁合同,许某返还租房定金及房租,赔偿因房屋装修所造成的损失10 710元,本院于2012年12月18日作出(2012)安开民初字第1141号民事判决,在对租赁合同所引起的房屋押金、租金作出处理的同时,认为租赁合同解除的原因属于不可归责于双方当事人的情形,许某并无赔偿黄某装修损失的法定义务,但黄某在租赁房屋上的装修残值因租赁房屋列入了政府征收范围,该部分残值价值将会通过拆迁评估机构予以确认,如黄某的装修残值确有价值,也将可能获得补偿,故黄某所主张的该部分损失,可在评估结果公布后,由双方当事人协商解决。许某不服上诉至江苏省南通市中级人民法院,后二审作出了维持原判的终审判决。

2013年4月7日,许某与某县住房和城乡建设(以下简称"某县住建局")签订了《某县国有土地上房屋征收补偿安置协议》,根据估价结果及相关规定,某县住建局对许某进行了下列补偿:①被征收房屋价值补偿401 700元;②装饰装潢及附属设施、设备补偿79 085.10元;③停产停业损失补偿27 154.92元;④搬迁补偿2008.50元。其中第2项装饰装潢及附属设施、设备补偿79 085.10元,包含了许某租房前的附属物补偿(33 366元)及黄某装修后的附属物补偿(21 719.10元)和房租(16月×1500元=

24 000 元)。上述款项除黄某领取了(2012)安开民初字第 1141 号民事判决的租金和押金 29 073.08 元外,其余现仍存在某县住建局。

对于被征收房屋的附属物,评估公司进行了评估。庭审中,黄某认为下列补偿费应归其所有:单喷广告牌(672 元)、复合地板(3638 元)、石膏板顶(1819 元)、拖把池(80 元)、乳胶漆(2380.80 元)、空调拆卸费(350 元),另卷帘门(1152 元)租赁后进行了修理。而许某认为复合地板、拖把池、空调及墙面油漆的顶部系其租赁前原有的,并提供了租赁前及评估公司进场时的照片,以证明租赁前及评估时房屋的状况。

另查明:2011 年 11 月 16 日,原告黄某与许某签订房屋租赁合同,约定由出租方许某将位于某县某镇某路 5 号门面(本案讼争房屋东邻,以下简称 5 号房)租赁给承租人黄某,黄某承租后,将两间房屋之间的隔墙拆除,并同时进行了装修。后双方为租赁纠纷黄某向本院起诉,经审理本院作出了(2012)第 0841 号民事判决,后因许某不服上诉至江苏省南通市中级人民法院,经调解达成了协议,并约定黄某于协议生效后 3 日内将案涉租赁房屋钥匙交还给许某。2013 年 3 月 24 日,黄某将 5 号房钥匙交给许某,许某对本案讼争房屋进行了拍摄,从图片上可以看出房内有空调一台,拖把池一只及少许装修多余材料,无油漆。此后本案讼争房屋及 5 号房的钥匙一直由黄某保管,2013 年 4 月,黄某将 5 号房的钥匙交给了许某,由许某交给了被告某县住建局。但某县住建局陈述此时空调已不在讼争房屋内。而对于本案讼争房屋的钥匙黄某至今未交。

根据上述事实和双方提供的证据,法院认为,对国有土地上单位、个人的房屋进行征收,应对被征收房屋的所有权人给予公平的补偿。但是在没有证据证明不动产的登记权属与实际权属、动产占有人与实际所有权人不一致且某县住建局存在过错签订征收补偿协议、接受标的物,则不构成对原告的侵权。许某是案涉房屋的所有权人,原告要求获取停产停业损失补偿及搬迁补偿的要求并未得到支持。对于装修附合财产根据公平原则,由出租人许某在拆迁补偿范围内对承租人予以补偿。


案例评析

本案是房屋征收中对承租人在租用房屋内添附物补偿的问题。根据新的《国有土地上房屋征收与补偿条例》,承租人并未被列入到政府安置补偿的范围之内。由于房屋承租人与出租人存在合同关系,立法者认为,在拆迁问题中,承租人可以通过解决与出租人的租赁合同纠纷来达到自身权益保护的目的。对于房屋的所有权人,条例规定的补偿范围包括被征收房屋本身的价值、因征收房屋造成的搬迁和临时安置的补偿、征收房屋造成的停产停业的损失。但是,事实上搬迁和临时安置以及停产停业损失问

题常常是发生在承租人身上的。而由于承租人不在房屋征收的安置补偿范围内，承租人的利益仍要通过单独的协商或者诉讼程序才能得到保障，显然，这样的结果对于承租人来说是不平衡的。租赁合同的存在能够解决部分承租人权益受损的问题，但是这不是充分的，更不够直接。房屋的所有人更容易通过协商的方式与房屋征收人达成《安置补偿协议》，这是由于双方利益尚处于悬而未决的状态下，将达成协议作为最终目的利益驱使，会使这个协议在进程和结果方面更容易出现双方均满意的结果。但是对于房屋的所有人和出租人，已存在租赁合同，虽然根据租赁合同租金的返还似乎不成问题，但是对于添附装修的损失、停产停业损失以及搬迁费用方面仅仅通过租赁合同进行协商常无法达成一致，进而导致了纠纷的发生，诉讼的发生。事实上，紧紧根据租赁合同，搬迁以及停产停业的损失是很难得到补偿的。

本案就是如此，案例中包含了原告黄某和许某租赁合同纠纷的判决。在租赁合同纠纷的判决中，黄某仅得到了租金返还和装修残值补偿的支持。而在本案中，即安置补偿合同案中，原告黄某的装修补偿、停产停业损失和搬迁补偿诉求均未得到支持。这样结果的法律依据就是黄某不是征收房屋的所有权人。所以黄承担了拆迁的不利后果又得不到补偿，同时又因为非同一法律关系，在两个案件中均未得到让其满意的结果。虽然如此，但是黄某在两个法律关系的衔接基础上得到装修残值的判决还是积极的。首先，基于房屋征收补偿的关系，房屋的所有人许某得到装饰装潢及附属设施、设备的补偿，而后，基于租赁合同关系，黄某获得了装修残值的补偿。虽然，原告对这样的结果并不满意，但是对于将装饰装潢等扩进安置补偿款范围的事实还是值得庆幸的。对于无法得到搬迁补偿和停产停业损失的结果，笔者认为，扩大房屋征收的安置补偿人范围还是有一定必要的。

6. 刘某与某房地产开发有限责任公司等房屋拆迁补偿安置合同纠纷上诉案

上诉人（原审原告）：刘某

被上诉人（原审被告）：某房地产开发有限责任公司、某某拆迁有限责任公司

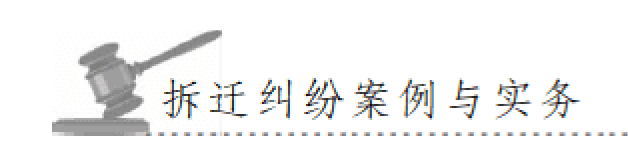
案情介绍

2010 年 4 月 28 日，被告拆迁公司受被告房地产开发公司的委托向原告刘某发出《拆迁通知》，要求刘某于 2010 年 4 月 25 日至 5 月 10 日从喀什市某街道的住房内搬出。通知第 2 项规定，补偿：按照市场评估价对被搬迁人的房屋和附属物进行货币补偿。安置：①货币补偿后自行安置；②货币补偿后，享受优惠政策购买统一规划建造

的保障性住房。两种办法由被搬迁人自主选择。第 4 条规定，鼓励货币补偿后自行安置，即按照评估房屋和附属物补偿奖励后，再按有等级房屋面积每平方米增发 200 元。2010 年 4 月 28 日，被告拆迁公司与原告刘某又签订了《危旧房改造房屋搬迁补偿安置协议书》，协议规定：刘某选择货币补偿后自行安置，并拆除砖木结构房屋 583.51 平方米（单价每平方米 380 元），砖木结构 1127.99（单价每平方米 440 元），其他补偿 16 967 元，搬迁奖励 171 150 元，一次性搬迁补助 1000 元，增加水费 2000 元，电表总表 2000 元，搬迁补偿总额 911 167 元。协议签订后，刘某在约定时间内进行了拆迁并领取了搬迁补偿金。现原告刘某以被告某房地产公司拒绝增发安置补偿金为由，诉至法院，要求被告支付拆迁安置补偿款 342 300 元，并承担本案诉讼费。

基于上述事实，一审法院判决认为，当事人对自己提出的主张，有责任提供证据。没有证据或者证据不足以证明当事人的事实主张的，由负有举证责任的当事人承担不利后果。本案原告刘某与被告某房地产公司的委托代理人被告某拆迁公司签订的房屋拆迁补偿安置协议书是双方真实意思的表示，且不违反法律规定，应为有效合同，双方当事人均应当按照合同约定履行各自义务。虽然被告某拆迁公司在签订协议书之前向原告刘某发出的搬迁通知中有“鼓励货币补偿后自行安置，即按照评估房屋和附属物补偿奖励后，再按有等级房屋面积每平方米增发 200 元”的内容，但该搬迁通知系针对该区所有搬迁户发出的格式化通知，原告刘某系非拆迁地原住居民，且搬迁通知在前，协议书在后，故原告刘某在知道鼓励货币补偿后自行安置每平方米增发 200 元的情况下，仍与被告某拆迁公司签订协议，并领取了 911 167 元的搬迁补偿金，视为原告刘某放弃了其权利。原告刘某提交的被告拆迁公司 2010 年 12 月 3 日向房产局出具的被拆迁区域补偿说明因系复印件，不能充分证明原告刘某的主张。根据谁主张谁举证的原则，原告刘某要求被告某房地产公司支付拆迁安置补偿款的诉讼请求，没有事实依据，不予支持。被告某拆迁公司是受某房地产公司的委托向原告刘某发出《拆迁通知》，并与原告刘某签订房屋搬迁补偿安置协议书，权利义务应由被告某房地产公司承担，故原告刘某要求被告某拆迁公司支付安置补偿款的诉讼请求，没有事实和法律依据，亦不予支持。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百三十条，《中华人民共和国民法通则》第六十三条第一款、第二款，《中华人民共和国合同法》第六十条第一款，《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第二条的规定，判决如下：驳回原告刘某的诉讼请求。案件受理费 6445 元，由原告刘某负担。

宣判后，刘某不服一审判决，进行上诉。二审法院维持一审判决，驳回了原告刘某的上诉请求。




案例评析

本案涉及的是在法定的补偿范围以外当事人约定其他补偿的效力问题。原生效的《城市房屋拆迁管理条例》规定，拆迁人与被拆迁人应当依照本条例的规定，就补偿方式和补偿金额、安置用房面积和安置地点等事项，订立拆迁补偿安置协议。现行生效《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，房屋征收部门与被征收人依照本条例规定就补偿方式、补偿金额和支付期限等问题订立补偿协议。所以，无论是旧条例还是新条例都规定了拆迁征收人要与被拆迁和征收人签订补偿协议，而该协议属合同性质。既为合同，那么当事人之间只要意思表示达成一致，并不违反强制法规定就是有效的。旧条例规定，拆迁人应当支付房屋价值补偿、搬迁补助费、过渡期自行安排住处的临时安置补助费和停产、停业的补偿；新条例规定，作出房屋征收决定的市、县人民政府对被征收人给予的补偿范围与原条例规定基本一致，并强调应当制定补助和奖励办法，对被征收人给予补助和奖励。

本案发生在旧条例的生效期，案中协议约定：刘某选择货币补偿后自行安置，补偿款包括了房屋补偿、其他补偿、搬迁奖励、一次性搬迁补助、增加水费、电费等补偿，搬迁补偿总额 911 167 元。该补偿款包含了条例规定应当补偿的部分，也增加了其他补偿要求，是双方协商的结果，应当对双方均产生法律约束力。本案中，协议签订并履行完毕，就代表了安置补偿事宜已经达成一致并完结。虽然刘某未得到增发补偿，但是他在签订安置补偿协议的时候已知增发补偿情况却并未提出该要求，视为放弃权利而只受已签订合同的约束。事实上，拆迁公司承诺增发补偿款的行为可以被视为民事上的单方允诺的行为，一旦符合条件，符合条件的一方就可以向单方允诺的行为人声明其权利，视为诺成。本案中，法院判决未支持原告的理由是无有效证据和原告条件不符合拆迁公司的条件，依据的也是这个道理。

7. A 公司诉 B 公司等侵权纠纷案

原告：A 公司

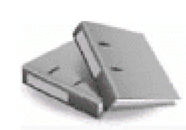
被告：B 公司、C 公司、D 公司

案情介绍

1997 年 5 月 A 公司与 B 公司签订了一份《租赁场地合同书》，同年 12 月又签订补充协议，约定 B 公司将西安市某某路 5 号厂区内东南角的一块空地租给 A 公司使用，租期为 16 年，约定 A 公司可以在场地上建造房屋，报建手续由 B 公司负责办理，16 年

后该房屋的所有权归B公司。合同签订后,A公司按照约定于1997年年底在租用的空地上自行出资建起了门面房及厂房约900平方米,并享有16年的使用权,从1997年到2005年5月,A公司一直在此生产经营电器设备。期间,A公司又将其中的20间房屋出租给了F公司作为其生产经营所用场地,并每年从F公司收取100万元的房屋租金。2005年5月30日上午8时,B公司、C公司、D公司委托E拆迁办公室共同纠集200多人对A公司的房屋和财产实施突然袭击并强行拆除,拉走A公司财产共40多卡车,当场烧毁A公司许多账目、报表、文件,部分拆除人员现场趁乱偷走电钻、榔头等财产。在强行拆除过程中,几名侵权人没有出示拆除房屋的合法审批手续(拆迁许可证)就实施了强行拆除行为。A公司对自己的财产予以计算,损失达450多万元,其中房屋损失180万元,财产损失120万元,停电给A公司造成的生产经营损失55万元,其他经济损失(房租)98万元。

A公司以侵权为由将上述共同侵权人告上法庭,要求赔偿上述损失。一审法院审理后认为A公司与B公司签订的《租赁场地合同书》没有违背法律以及行政法规的禁止性和强行性规定,当属有效合同,依法予以认可。A公司主张的财产损失因为其中涉及F公司的财产,不能证明自己具体的损失额,并且原被告都没有申请对该项财产损失予以评估以确定具体的损失,所以法院在该次审判中不予以涉及,可以另案起诉;至于房租损失,法院按照A公司的主张最终予以确认并支持了A公司赔偿房租损失的主张;关于房屋损失法院查明该房屋并未履行合法的报建手续,属于违法建筑,所以对A公司的损害赔偿主张予以驳回。



案例评析

本案涉及违法建筑物是否在拆迁补偿范围的问题。旧条例规定,拆除违章建筑和超过批准期限的临时建筑,不予补偿;拆除未超过批准期限的临时建筑,应当给予补偿。新条例中规定,市县政府应当在征收决定作出之前组织有关部门依法对征收范围内的未经登记的建筑进行调查、认定和处理。对认定为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑应当给予补偿,而对于违法建筑和超过批准期限的临时建筑,不予补偿。新旧条例均作了违法建筑不予补偿的规定。

本案中被强拆的房屋未履行合法的报建手续,属违法建筑。虽然根据上述条例,违法建筑不予补偿,但是违法建筑就可以被强行拆除吗?答案当然是否定的。根据旧条例,拆迁应取得房屋拆迁许可证,根据新的征收条例,房屋征收是在政府房屋征收管理部门主导下的,任何人不得违反法律程序作出侵害公民财产的行为。本案中,虽然该建筑是违法建筑,但是《物权法》框架下对建筑物所有权的认定是不可动摇的。根据

当事人之间的合同约定，新建厂房由A公司享有承租权而B公司享有所有权，那么强行拆除的行为事实上侵犯了该房屋承租人和房屋所有人的权利。对于案中多方侵权的行为，侵权行为人应当给予A公司损害赔偿。至于条例规定违法建筑无法获得拆迁补偿的问题，这与本案强拆侵权行为是两个不同的法律关系。正当拆迁程序中，违法建筑物无法获得安置补偿，前提是拆迁程序要在法律规定的范围内进行，并且是由合法的拆迁主体，合法的房屋征收人主导的。

8. 王某与某拆迁人的房屋拆迁纠纷



王某于2004年2月购买了位于某市西区的一处二手住房，购买该房屋时王某向某银行借款40万元，并以此房屋作为借款抵押。2004年10月王某失业，开始拖欠银行借款。2005年3月，银行向法院提起诉讼，要求王某还款，否则将行使抵押权。2005年5月，法院作出判决：要求王某还清所有借款，否则银行可以行使抵押权。2005年6月，王某所居住的房屋因市政建设被列入动迁范围。王某所居住的房屋为二室一厅独用成套新公房，建筑面积53平方米，实际居住了王某一家3口。拆迁开始后，由于王某无法与银行就房屋的抵押权及其所担保的债权达成一致的处理意见，其与拆迁人也就无法达成拆迁补偿安置协议。根据规定，拆迁人应当对被拆迁人进行货币补偿，并将补偿款向公证机关办理提存。但在该案例中，被拆除房屋为王某一家实际居住。由于王某一家不肯搬出，拆迁人即使将补偿款向公证机关办理提存，还是无法实际拆除该房屋，拆迁陷入僵局。


案例评析

本案涉及设有抵押权的房屋拆迁问题。无论是《房屋拆迁管理条例》还是《国有土地房屋征收和补偿条例》，均未规定对于设有抵押权的房屋拆迁安置如何实施。但是，在各地的细则中，似乎可以找到此类问题的解决方法。比如原《某市城市房屋拆迁管理实施细则》第五十一条规定，拆迁设有抵押权的房屋，抵押人与抵押权人应当按《某市房地产抵押办法》的规定，就抵押权及其所担保债权的处理问题进行协商，并向拆迁人提交有关书面协议后，被拆迁人方可取得补偿款或者安置房屋。抵押人和抵押权人达不成协议的，拆迁人应当对被拆迁人实行货币补偿，并将补偿款向公证机关办理提存。在新补偿条例出台后，相应的《某市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（以下简称《细则》）规定，征收设有抵押权的房屋，抵押人与抵押权人应当按照国家和本市房

地产抵押规定，就抵押权及其所担保债权的处理问题进行协商。抵押人与抵押权人达成书面协议的，房屋征收部门应当按照协议对被征收人给予补偿，达不成协议，房屋征收部门对被征收人实行货币补偿的，应当将补偿款向公证机构办理提存；对被征收人实行房屋产权调换的，抵押权人可以变更抵押物。

本案中，根据原《细则》被拆迁房屋的拆迁人应当将补偿款向公证机关提存后，再经过政府裁决方可取得强制拆迁的权利。而根据新《细则》，如果抵押人和抵押权人不能协商一致，则由房屋征收部门与被征收人协商，达不成协议的，可以对被征收人实行货币补偿并将补偿款向公证机构办理提存后申请人民法院强制执行。事实上，这种"赖着"不走的方法对于抵抗征收拆迁来说并不是十分明智的。就本案来看，被拆迁房屋已经被抵押，房屋的所有权人在抵押人实现抵押权的时候已经无法对整个房屋价值享有权利。明智的做法是与拆迁人协商一个合理的安置补偿方案，尽最大可能地争取可得的权利。

9．张某等诉某市甲区人民政府房屋征收补偿决定案[①]

原告：张某

被告：某市甲区人民政府

第三人：某市乙区人民政府某管理委员会

案情介绍

某市甲区人民政府根据国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，负责本辖区的房屋征收与补偿工作。被告于2014年4月8日作出第(2014)4号《某市甲区人民政府房屋征收决定》并附《某区改建工程住宅房屋征收补偿方案》。某市甲区101房屋为第三人某市乙区人民政府某管理委员会所有，该房屋坐落在某区改建工程房屋征收范围内，由原告张某承租。该房屋使用证系第三人自制，记载房屋建筑面积为73.2平方米。该房屋未在房屋管理部门进行房屋产权登记。被告在征收过程中委托某市国土资源测绘和房屋测量中心进行了实际测绘，房屋建筑面积为64.12平方米。房屋征收部门对原告提供了货币补偿和房屋产权调换两种补偿方式。原告在签约期限内未能与房屋征收部门签订补偿协议。2014年6月14日被告作出第67号《房屋征收补偿决定书》，决定如下。

(1) 房屋征收部门对被征收人某市乙区人民政府某管理委员会给予房屋补偿金额

① 天津市第二中级人民法院行政判决书(2014)二中行终字第86号。

的5%为81 583元,对房屋承租人张某给予房屋补偿金额的95%为1 550 079元,其他费用按照《某区改建工程住宅房屋征收补偿方案》办理。

(2)被征收人某市乙区人民政府某管理委员会、被征收房屋承租人张某应在本决定书送达之日起15日内腾空被征收房屋。逾期不搬迁的,将依照《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十八条的规定向人民法院申请强制执行,房屋征收部门提供某市丙区大寺龙顺园二居室房屋1套(5号楼1006,建筑面积81.56平方米)作为周转用房。

房屋征收部门于2014年6月17日向原告送达了第67号《房屋征收补偿决定书》。原告不服,提起行政诉讼,要求撤销被告作出的《房屋征收补偿决定书》。一审法院认为,被告具有所作具体行政行为的主体资格,所作具体行政行为事实清楚,程序合法。对原告的补偿安置方案符合房屋征收范围的实际情况,具体行政行为具有合法性。故原告的诉讼请求,法院不予支持。

一审法院判决后,张某不服,向某市第二中级人民法院提起上诉,请求撤销原审判决,撤销被上诉人作出的《房屋征收补偿决定书》;本案一、二审诉讼费由被上诉人承担。理由是:原审法院认定事实错误,适用法律不当。因本案涉诉房屋所涉及的土地属于原审第三人某市乙区人民政府某管理委员会集体所有,涉诉房屋不是国有土地上的建筑物,不应适用国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定,应适用《中华人民共和国土地管理法》的相关规定。被上诉人所做的被诉征收补偿决定程序违法,其依据的是第(2014)4号《某市甲区人民政府房屋征收决定》,上诉人对该决定已经提起诉讼,且该案正在审理中,不能作为被诉征收补偿决定合法的依据。此外,被上诉人委托的评估机构并没有入户进行测评,上诉人对具体的评估结果并不认可,评估价格与市场价格不符,且测绘部门测量面积与实际不符。综上,被上诉人作出的征收补偿决定没有事实依据和法律依据,应当予以撤销。

二审法院认为,被上诉人提供的地籍调查成果表系土地管理部门对征收范围内土地的地籍调查,证明涉诉房屋的土地性质属于国有土地,上诉人提供的证据不能证明涉诉房屋的土地属于集体所有,故上诉人主张涉案房屋涉及的土地为集体所有,不适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》的相关规定的主张没有事实依据。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第四条的规定,被上诉人某市甲区人民政府负责某市甲区的房屋征收与补偿工作,其具有作出被诉征收补偿决定的主体资格及法定职权。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十四条规定,市、县级人民政府作出房屋征收决定前,应当组织有关部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。本案在征收范围内的涉诉房屋,未在房屋主管部门办理登记,被上诉人委托具有测绘

资质的某市国土资源测绘和房屋测量中心对涉诉房屋重新进行测绘，并将测绘的房屋面积进行了公示，被上诉人以此作为涉诉房屋征收补偿的依据并无不当，上诉人主张测量的面积与实际面积不符没有相应的事实依据。此外，被上诉人提交的证据表明其已经将上诉人房屋的估价分户报告单送达给上诉人，上诉人在行政程序中并未对评估结果申请复核，也未对评估程序提出异议，现上诉人主张评估价格与市场价格不符没有事实依据，本院难以支持。本案被上诉人提供的证据能够证明房屋征收部门与上诉人未能达成补偿协议，经房屋征收部门申请，被上诉人依法履行了相关的程序，并按照该片征收补偿方案作出了征收补偿决定，被诉征收补偿决定事实清楚，程序合法，且对上诉人所作的征收补偿决定不违反国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定。综上，被诉征收补偿决定具有合法性，原审判决认定事实清楚，适用法律正确，本院应予维持。



案例评析

本案涉及公租房的补偿问题和无房屋产权登记房屋的补偿。前文已经提到，旧条例中拆迁补偿包含了对房屋承租人的补偿，但是在新的《国有土地上房屋征收和补偿条例》中，并未提到对房屋承租人的补偿。而公租房因其独特的性质，在各地房屋征收补偿条例或者实施办法中却常被纳入征收补偿的范围内。公租房是公共租赁住房的简称，具体是指由国家政策支持专门面向中低收入人群出租的保障性住房。根据我国《公共租赁住房管理办法》规定，本办法所称公共租赁住房，是指限定建设标准和租金水平，面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性住房。因其保障特性，所以在房屋征收涉及公租房的时候，各地政府依旧对公租房的承租人采取适当补偿原则。《某市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》规定，房屋征收补偿协议的签订主体包括了公有房屋承租人。公有房屋承租人可以凭有效的租用公房凭证或者公有非居住房屋租赁合同，按户进行补偿。《沈阳国有土地上房屋征收与补偿办法》规定对公租房承租人进行差额补偿。本案中，张某为公租房的承租人，虽然《某市征收与补偿条例》中未提到对公租房承租人的补偿，但是由本案可以看出房屋征收在执行时按照所有权人和承租人按比例补偿的原则，同时房屋承租人的补偿占有较大份额。这其实是与实际情况相关的，一是公租房的承租人多为经济较困难的群体，在房屋征收的时候应当予以照顾，完全的不补偿不利于居民生活稳定性；二是征收补偿具有合同性质，在征补双方均同意且法律不禁止的情况下可以适当调整出双方均满意的方案，这样也有利于征收工作的顺利进行。本案中，张某作为公租房承租人成为被补偿人的事实和征收补偿款的分配比例

的事实均未发生争议。

本案另一可关注的问题是被征收房屋在无使用权证书和未经登记的情形下能否在征收项目中得到补偿的问题。征收补偿条例中，违章建筑不能得到补偿。但是，未经登记的建筑是否当然被认为是违章建筑是存有疑问的。本案的特殊性在于被征房屋的公房性质，因其不涉及私人违建而产生非法利益补偿的问题，所以即使该房屋未经登记仍然适用了安置补偿程序。本案中，房屋的使用权证书更像是一个补偿依据，而并非是房屋所有权确认的凭证。既然缺少补偿依据，那么重新测绘后进行补偿结果是一样的。由此可见，对于公租房的征收补偿来看，所有权凭证意义并没有私有房屋的重要，因其本身权利归属基本无争议，所谓“征收”，事实上却是收回，即使法律明确对“所有权人”补偿，但在实践中还是会有些许变通的。

10. 张某与丛某、某市房地产开发有限公司返还财物纠纷案

原告：张某

被告：丛某、某房地产开发有限公司



案情介绍

原告张某系某市某中学教师，于1976年从该中学分得某市某区一处宿舍居住（某某街14号）。原告张某与被告丛某于1982年结婚，于1990年离婚，离婚时约定上述房产南间由丛某与张某某（原、被告之女）居住，北间由张某居住；南、北屋中间门封闭，厨房、走廊双方共用。该房屋所在楼于1989年归某某大学使用。该房屋属于历史遗留问题的房产，张某与丛某均没有此房产的所有权，也无正式的使用权证明。2009年11月5日，某市某区地块拆迁指挥部作为甲方与丛某签订协议，协议注明“丛某，从1978年起在某市某中学从事教育工作，因当时无房居住，校领导同意其暂住在学校学生宿舍内，并承诺适时为其解决住房问题，后该校合并到某某学院，1989年，由于教育改革，某某学院归属某某大学。因学校几经合并，丛某的住房问题一直没有得到解决。2007年某区政府为解决建筑用地问题，经某市政府协调，某某大学同意将该校某某街14号地块转让给某区政府，同时某区政府委托某房地产开发有限公司组织实施开发建设工作。在该土地转让过程中某某大学提出丛某及其女儿张某某住房问题，并协商由土地受让方给予合理解决。甲方根据上述情况，经多次与乙方交涉，最终达成共识，并形成协议如下：①经甲乙双方共同协商，甲方同意乙方在原校区附近购买一处80平方米左右价值42万元二手房的请求；②乙方购买上述房产后，其住房遗留问题至此彻底解决；③此协议生效后3日内甲方将42万元购房款支付给乙方，乙方无条件从校园内

撤出。”后张某以丛某独占搬迁补偿款、某房地产开发有限公司与丛某单独签订补偿协议书为由起诉至法院要求丛某返还21万元，某房地产开发有限公司承担连带责任。法院判决认为，丛某与张某系某某街14号房屋的共同居住人，丛某隐瞒了张某的情况取得被告某房地产开发有限公司对该处房产居住人的购房补偿款42万元，故被告丛某应当承担返还义务。因42万元应为对该处房屋所有共同居住人即原告张某、被告丛某及其二人的女儿张某某的补偿，故被告丛某应返还原告14万元。



案例评析

本案中，原告以不当得利为由，要求被告返还其房屋补偿款。《中华人民共和国民法通则》第九十二条规定了不当得利的适用条件：“没有合法根据，取得不当利益，造成他人损失的，应当将取得的不当利益返还受损失的人。”被告丛某依据协议取得补偿款，协议明确约定了被告丛某及其女儿是合同相对人，丛某及其女儿具备取得补偿款的合法根据。本案争议房屋性质特殊，不能确定房屋所有权人，原告张某和被告丛某只享有居住权，不能将房产作为共同财产进行分割，原告所主张的基于共同财产而产生的收益（即补偿款）没有法律依据。

本案的另一个焦点是补偿款的性质问题。在法院的判决书中将该补偿款定义为“购房补偿款”，其实质为政府拆迁行为下的救助补偿款。救助补偿款与拆迁补偿款性质不同，拆迁补偿款一般具有明确的补偿标准，按户或者按面积进行补偿。本案中的补偿款是参照丛某与女儿两倍比照当时求购拆迁所在地二手房二居室面积购房款与丛某进行协商一致而进行救助安置的，是对符合补偿条件的实际住户协商进行补偿，与房产的大小和面积无关。根据本案某房地产开发有限公司对丛某的补偿方式，因为原告张某是该房屋的共同居住人，故某房地产开发有限公司在签订补偿协议时应当考虑到张某的利益，对张某另行提供补偿金，因此对于原告张某的诉求应由被告某房地产开发有限公司承担。本案虽未由房地产开发公司承担最终责任，但仍给负责拆迁安置工作的单位提了个醒，对于此类救助补偿性质的补偿款，因拆迁房屋居住人的情况直接影响补偿款的数额，应当查清所有实际居住人，以免类似争议发生。

第四章

拆迁评估

评估是拆迁征收行为中的一个重要程序。集体土地的征收没有强制性的评估要求，所以本章对评估问题的讨论主要围绕国有土地上的房屋征收进行。《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，对于被征收的房屋价值确定，应当由有资质的房地产价格评估机构进行，同时评估应当遵循房屋征收评估办法的规定。在一个完整的评估程序中涉及相关法律问题有评估机构的选择、评估程序、评估结果的复核、评估结果的专家鉴定、评估方法的选择等问题。由于评估是房屋价值的法定确认方式，根据法律规定评估工作在执行过程中也具有以下特点。

第一，评估机构选择具有公开性。征收规定评估机构的选择权在于被征收人。在被征收人协商无法达成一致的情况下，通过少数服从多数或者随机选定的方式确定评估机构。由于评估工作涉及全体被征收人的利益，所以在选定机构时应参考所有被征收人意见，显然，该过程也使评估机构的选择过程具有了公开性。

第二，评估工作具有专业性。法律在要求从事评估的机构具有相应资质的同时，要求评估人员也应具有相应的资格。评估机构的评估人员应当取得《房地产估价执业资格证书》，否则不得从事评估工作。

第三，评估方法具有多样性。当前的房产价值的评估方法有成本法、市场法、收益还原法、假设开发法等。不同的评估方法会得出不同的结果，为了

保证评估结果与客观事实的相符合性,评估机构往往选择一种或者两种较为优异的方法得出较为符合标的物价值的评估结果,确保房屋价值的确定客观公平。

第四,评估工作具有中立性。评估是为了确定一个具有公信力的房屋价值,使房屋征收补偿标准能够合法确定,也使征收补偿协议顺利签订。评估机构是独立存在的,不依附于政府机构。评估机构在评估时也应当做到公正、透明,接受征收人与被征收人的监督。

本章选取8个案例对评估中经常出现的问题进行分析,试图阐述拆迁评估合法的执行程序和容易出现问题的解决方式。

1. 林甲诉某县住房和城乡规划建设局拆迁行政裁决案[1]

原告:林甲

被告:某县住房和城乡规划建设局

第三人:某乙公司

案情介绍

某县住房和城乡规划建设局于2013年1月10日作出苍住建裁字(2013)第2号城镇房屋拆迁纠纷裁决决定如下。

(1) 被申请人林甲选择货币补偿的,应在本裁决书送达之日起20日内领取522 950元的货币补偿资金;4个月的临时安置补助费,临时安置补助费按搬迁当年县政府公布的标准×4个月×该房建筑面积75.02平方米;1次搬家补助费,搬家补助费按搬迁当年县政府公布的标准执行。当年县政府没有公布或未公布临时安置补助费、搬家补助费的,参照上一年度执行(以此类推,下同)。被申请人就该房屋室内装修部分补偿事宜拒绝与申请人协商,并拒绝申请人委托的评估公司对其房屋室内装修部分进行评估。室内装修部分应在该房屋拆除时请人申请证据保全,并委托评估公司估价后,予以补偿。

(2) 被申请人选择套房产权调换的,申请人应为被申请人提供坐落于某县城某小区某幢安置用房,可安置建筑面积不少于180平方米,被拆房屋评估价同被申请人实际得到的安置房及面积结算差价(估价时点为2007年9月30日)。被申请人自行解决临时周转用房的,自搬迁之日至实际安置完毕后的4个月,每月按该房建筑面积

① 浙江省温州市中级人民法院行政判决书(2013)浙温行终字第107号。

75.02 平方米×搬迁当年县政府公布的标准;被申请人选择申请人提供的临时周转用房的,申请人不支付临时安置补助费。被申请人不管是否选择临时周转用房,申请人均应支付搬迁当年县政府公布的搬家补助标准两次。申请人超过两年安置的,按相关法律规定执行。

(3) 本裁决书自送达之日起 20 日内,被申请人应将房屋搬迁腾空完毕。

(4) 本裁决书自送达之日起 20 日内,被申请人不对上述的一、二条补偿形式作出选择的,按有利于被拆迁人利益的条款执行,即按第二条执行。

2007 年 9 月 30 日,某房地产开发公司因某县县城新某大道某地块商住楼项目的建设,依法取得拆许字[2007]第 08 号房屋拆迁许可证。被告于 2008 年 5 月 14 日、2009 年 5 月 11 日、2010 年 5 月 25 日、2011 年 5 月 12 日、2012 年 5 月 15 日先后 5 次准予延长该拆迁许可证的期限,该拆迁许可证的拆迁期限延长至 2013 年 5 月 28 日。2007 年 9 月 30 日,原某县房产管理局发出[2007]08 号公告:拆迁范围为某县县城新区某大道某地块内的 12 间房屋及其附属物;搬迁期限为 2007 年 10 月 28 日至 2007 年 12 月 28 日。原告林甲位于某县某村的房屋在该房屋拆迁许可证核准拆迁的范围内。2008 年 3 月 10 日,原某县房产管理局发出房屋拆迁评估机构选择公告并向原告送达评估机构选择告知书,告知于同月 14 日上午 9 时在原某县房产管理局 5 楼会议室选择评估机构,并告知参选评估机构有某县永某房地产估价有限公司、某市华某房地产估价有限公司、某市国某房地产估价事务所有限公司、某市中某房地产评估有限公司。因原告等被拆迁人未在规定时间到场选择评估机构,在某县公证处的主持下以抽签方式选定某县永某房地产估价有限公司为评估机构。在搬迁期限内,拆迁双方就房屋拆迁补偿安置事宜多次协商未果,某房开公司于 2009 年 12 月 30 日向原某县房产管理局申请房屋拆迁纠纷裁决。2010 年 3 月 26 日,原某县房产管理局作出苍房裁字(2010)第 17 号《城镇房屋拆迁纠纷裁决书》,原告不服而向原审法院提起行政诉讼。原审法院于 2010 年 11 月 16 日作出(2011)行初字第号行政判决,判决撤销苍房裁字(2010)第 17 号《城镇房屋拆迁纠纷裁决书》并责令重作。原苍乙房产管理局不服而提起上诉,温州市中级人民法院于 2011 年 2 月 21 日作出(2011)行终字第号行政判决,驳回上诉,维持原判。2010 年 9 月 30 日,某县人民政府同意县城新区某地块转由某乙公司开发。2011 年 1 月 28 日,某乙公司领取县城新区某大道某地块的《国有土地使用证》。2011 年 3 月 18 日,原某县房产管理局向某乙公司发出《关于重新报送材料的通知》,要求其重新对被拆迁房屋进行测量和采用市场比较法进行评估,及对安置房屋采用市场比较法进行评估。2011 年 4 月 25 日,某市勘察测绘研究院受某县城新区工程建设指挥部的委托,对原告的被拆迁房屋重新进行测算,测算的结论为:原告的被拆迁

房屋的建筑面积为 75.02 平方米。2012 年 9 月 17 日，某县永某房地产估价有限公司依某乙公司、某县城新区工程建设指挥部的委托，分别作出苍房估字[2012]第 01-34 号房地产拆迁补偿估价报告、苍房估字[2012]第 01-35 号安置房地产评估报告，估价时点均为 2007 年 9 月 30 日。评定原告的被拆迁房屋结构为砖木结构，层数为两层，建筑面积为 75.02 平方米，建筑占地面积为 36.19 平方米，评估金额为 510 550 元。评定安置房市场价为 3658 元/平方米。并于同月 28 日向原告送达这两份估价报告。2012 年 10 月 19 日，某乙公司以已完成被拆迁房屋的测量、评估以及与被拆迁人进行多次协商未果为由，向被告申请重新作出裁决。同日，被告根据《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》第七条的规定向原告及其他 4 位被拆迁人发出房屋拆迁行政裁决听证公告，并于 2012 年 10 月 30 日召开听证会。某乙公司法定代表人到会参加听证，原告及其他被拆迁人没有到会参加听证。2012 年 11 月 1 日，被告向原告和其他 4 位被拆迁人送达受理拆迁纠纷裁决通知书及裁决申请书副本，告知已受理某乙公司拆迁纠纷裁决申请及在同月 11 日之前提出答辩，或向被告口头陈述观点和意见。另外，被告告知其如对评估机构及结果有异议可向某市房屋拆迁评估技术委员会提出鉴定申请；如不在规定时间内提出鉴定申请，被告将代为向某市房屋拆迁评估技术委员会提出鉴定。2012 年 11 月 6 日，因原告等被拆迁人对被拆迁房屋评估价格有异议而未申请鉴定，被告根据《城市房屋拆迁行政裁决工作规程》第十条第四项的规定，向某市房屋拆迁评估技术委员申请鉴定。2012 年 11 月 12 日，被告决定于同月 20 日下午 3 时召开房屋拆迁纠纷调解会，通知原告及其他被拆迁人、某乙公司参加调解，同时邀请灵溪镇中兴社区、县城新区工程建设指挥部、某村村民委员会派员参加调解。2012 年 11 月 20 日，在原某县房产管理局 5 楼会议室召开了房屋拆迁调解会，原告和其他被拆迁人、某乙公司、灵溪镇中兴社区及县城新区工程建设指挥部、某村村民委员会代表到会参加调解。调解会上，原告与某乙公司没有达成一致意见。2012 年 12 月 11 日，某县永某房地产估价有限公司作出苍房估字[2012]第 01-42 号估价报告，以市场比较法评定原告的被拆迁房屋：结构为砖木结构，层数为两层，建筑面积为 75.02 平方米，建筑占地面积为 36.19 平方米，评估金额为 522 950 元，单价为 6970.81 元/平方米。2013 年 1 月 21 日，被告召开局领导班子会议，讨论通过了苍住建裁字(2013)第 2 号《城镇房屋拆迁纠纷裁决书》。之后，被告即向原告、某乙公司送达了苍住建裁字(2013)第 2 号《城镇房屋拆迁纠纷裁决书》。

法院认为，2011 年 1 月 21 日国务院公布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三十五条规定："本条例自公布之日起施行。2001 年 6 月 13 日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。本条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目，继续

沿用原有的规定办理。”原某县房产管理局于2007年9月30日向某房开公司颁发了某镇某大道某地块的商住楼开发项目建设的房屋拆迁许可证。因此,该地块的拆迁应适用《城市房屋拆迁管理条例》的规定办理。2012年8月,原某县房产管理局被撤销后,其职责由被告承受。被告作为负责本县的房屋拆迁管理工作的行政机关,依照《城市房屋拆迁管理条例》第十六条的规定,具有对房屋拆迁纠纷进行裁决的法定职权。被告在某乙公司与原告之间未能就拆迁安置补偿问题达成协议的情况下,根据《城市房屋拆迁管理条例》第二十三条、第二十四条、第二十五条、第三十一条、第三十二条及《某县征用为国有土地房屋拆迁管理暂行办法》的相关规定,在履行了听证、受理、告知、组织调解等程序后,根据测量报告、有效的拆迁房屋估价报告及安置房评估报告,经局领导集体讨论后作出苍住建裁字(2013)第2号《城镇房屋拆迁纠纷裁决书》,主要证据充足,适用法律正确,程序合法。《城市房屋拆迁管理条例》第十九条规定,尚未完成拆迁补偿安置的建设项目经房屋拆迁管理部门同意是可以转让的,且相关拆迁的权利、义务随之转移。涉案建设项目由某房开公司转由某乙公司开发建设已经某县人民政府同意,应认定为该转让符合《城市房屋拆迁管理条例》第十九条的规定,房地产开发公司依法取得的房屋拆迁许可证转由某乙公司承继;至于房产地产开发公司和某乙公司未按《城市房屋拆迁管理条例》第十九条的规定书面告知被拆迁人及进行公告,属拆迁人在拆迁工作中存在的瑕疵,不宜据此撤销被告作出的该拆迁纠纷裁决。关于拆迁房屋的价格评估,由于采用的估价时点是法定的,因此评估结论不一定就是历年市场交易最高价,而安置房的价格评估也是采用同一估价时点,原告如认为货币补偿不合算,可选择产权调换的补偿方式。被告作出的该拆迁纠纷裁决是拆迁许可的后续,房屋拆迁许可的合法性不属本案的审理范围,故对原告提出的与拆迁许可有关的该拆迁不符合拆迁的前提条件、某乙公司没有取得《房屋拆迁资格证书》等主张,不予审查。原告提出的拆迁房屋测量面积比实际面积小得多、应予以就地安置地基和店面、裁决程序违法、裁决内容自相矛盾等缺乏事实根据或法律依据,不予支持。据此判决:驳回原告林甲要求撤销被告于2013年1月16日作出的苍住建裁字(2013)第2号城镇房屋拆迁纠纷裁决的诉讼请求。



案例评析

本案涉及房屋征收评估的问题。《国有土地上房屋征收和补偿条例》规定,被征收房屋的价值,由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。房地产的评估报告具有权威性和公信力,给安置补偿提供指导性价格,能够保证被征收人得到应有的补偿。由于被征收的住房涉及个人、机关、单位等多种主体的住

房，包括住宅和生产用住房，房屋评估关系到多群体的利益。虽然在房屋征收项目中，征收补偿由征收双方的当事人确定，但是评估作价也一定程度地体现征收的合理性，为征收项目的顺利进行打下基础。

本案中，评估机构的选择和评估报告的出具并没有违反法律规定。虽然原告在诉讼中提到了对评估报告的异议，但是，法律规定对评估报告异议要在异议期内提出重新评估或者申请估值鉴定。而本案中，原告并没有提出异议，那么就视为对评估报告的接受，相应地以评估报告为参考作出的裁决也是合法有效的。原告的诉求应当被驳回。关于估值点问题，无论是之前生效的《城市房屋拆迁估价指导意见》还是 2011 年出台的《国有土地上房屋征收评估办法》中明确规定了被征收房屋的价值估值时点为房屋拆迁（征收）决定公告之日，所以事实上本案评估中估值时点的选取是符合法律规定的。

2. 文某诉某县人民政府房屋征收补偿决定案

原告：文某

被告：某县人民政府



案情介绍

某县城关迎春台区域的房屋大多建于 30 年前，破损严重，基础设施落后。2012 年 12 月 8 日，某县房屋征收部门发布《关于迎春台棚户区房屋征收评估机构选择公告》，提供甲公司、乙公司、丙公司作为具有资质的评估机构，由被征收人选择。后因征收人与被征收人未能协商一致，某县房屋征收部门于 12 月 11 日发布《关于迎春台棚户区房屋征收评估机构抽签公告》，并于 12 月 14 日组织被征收人和群众代表抽签，确定甲公司为该次房屋征收的价格评估机构。2012 年 12 月 24 日，某县人民政府作出商政［2012］24 号《关于迎春台安置区改造建设房屋征收的决定》。原告文某长期居住的迎春台 132 号房屋在征收范围内。2013 年 5 月 10 日，房地产价格评估机构出具了房屋初评报告。某县房屋征收部门与原告在征收补偿方案确定的签约期限内未能达成补偿协议，被告于 2013 年 7 月 15 日依据房屋评估报告作出商政补决字［2013］3 号《某县人民政府房屋征收补偿决定书》。原告不服该征收补偿决定，向人民法院提起诉讼。

一审法院认为，本案被诉征收补偿决定的合法性存在以下问题。

（1）评估机构选择程序不合法。某县房屋征收部门于 2012 年 12 月 8 日发布《关于迎春台棚户区房屋征收评估机构选择公告》，但某县人民政府直到 2012 年 12 月 24 日才作出《关于迎春台安置区改造建设房屋征收的决定》，即先发布房屋征收评估机

构选择公告，后作出房屋征收决定。这不符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十条第一款有关“房地产价格评估机构由被征收人协商选定；协商不成的，通过多数决定、随机选定等方式确定，具体办法由省、自治区、直辖市制定”的规定与《某省实施〈国有土地上房屋征收与补偿条例〉的规定》第六条的规定，违反法定程序。

（2）对原告文某的房屋权属认定错误。被告在《关于文某房屋产权主体不一致的情况说明》（以下简称《情况说明》）中称“文某在评估过程中拒绝配合致使评估人员未能进入房屋勘察”，但在《迎春台安置区房地产权属情况调查认定报告》（以下简称《认定报告》）中称“此面积为县征收办入户丈量面积、房地产权属情况为权属无争议”。被告提供的证据相互矛盾，且没有充分证据证明系因原告的原因导致被告无法履行勘察程序。且该房屋所有权证及国有土地使用权证登记的权利人均为第三人文某某而非文某，被告对该被征收土地上房屋权属问题的认定确有错误。

据此，一审法院判决撤销被诉房屋征收补偿决定。宣判后，各方当事人均未提出上诉。



案例评析

本案存在评估程序违法的问题。根据《国有土地上房屋征收和补偿条例》，房屋征收要由被征收人与征收人协商选择评估机构，协商不成的多数选定或者随机选定。法条中限定了对评估机构有选择权的主体即征收人与被征收人。本案中，征收决定晚于评估机构的选择公告发布，也就是说，在评估机构的选择时，事实上并没有被征收人的存在，那么在之后的征收行为中，被征收人选择评估机构的权利也处于事先已被权利用尽的状态。所以，被征收人对评估机构的选择权被剥夺了。评估机构的选定违反法律，这样的评估结果是无效的，相应的征收补偿决定也是违反了法律的，应该被撤销。这也体现了程序的重要性，不仅仅是房屋征收的程序，还体现在其附属事项的程序中。评估事项应当严格遵循实体和程序的规定，按照法律规定选取评估机构的同时，也要按照法律规定的程序执行评估事宜，保证评估的合法有效。

本案还涉及被征收人不明的情况。案中提到的两个文件即《情况说明》和《认定报告》中显示了不同的房屋权属情况，而法律规定，被拆迁人和被征收人都是房屋的所有权人或者被拆迁房屋的承租人，均为确定权属。本案权属不一致，直接影响到被征收（拆迁）人的认定，所以，征收补偿决定因征收对象的不确定而导致了违法性，应当被撤销。

3. 张某等诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案[①]

上诉人(原审原告):张某

被上诉人(原审被告):某市某区人民政府

原审第三人:某市某区住房保障和房屋管理局

案情介绍

张某租赁的公房位于本市崇德路×××弄×××号,房屋类型为旧里,房屋用途为居住,租赁部位为底层前客堂使用面积13.9平方米,底层后客堂使用面积4.8平方米,底层搁4.7平方米(高度1.2米),天井10.1平方米;公用部位为底层灶间(走坡)、晒台。核定建筑面积32.42平方米。该户有在册户口4人,即户主张某、妻子刘某、儿子张甲、岳母俞某。2013年5月31日,某市某区人民政府(以下简称某区政府)就本市某区131街坊南侧等4个地块旧城区改建项目作出黄府征(2013)2号房屋征收决定,并确定了房屋征收范围,公布了征收补偿方案。张某租赁居住的上述房屋位于征收范围内。房屋征收部门某市某区住房保障和房屋管理局(以下简称某房管局)委托某市某房屋征收服务事务所有限公司具体承担房屋征收补偿工作,于2013年6月12日组织投票选举出上海某房地产土地估价有限公司为房屋征收估价机构,并予以公告。评估机构对房屋征收范围内居住房屋的平均单价进行评估,完全产权平均单价为26 298元/平方米;又经评估,被征收的张某户承租房屋前客堂、底层后客堂、底层搁、天井的房地产建筑面积单价为27 007元/平方米。该房屋评估单价高于评估均价,故按照评估单价计算。某房管局向张某户送达估价分户评估报告后,其未在规定期限内申请复估、鉴定。经房屋征收部门提出价格鉴定申请,某市房地产估价师协会房地产估价专家委员会于2013年10月30日组织专家到张某户房屋进行勘查,对涉案被征收房屋的估价分户报告进行价格鉴定。2013年11月6日,某市房地产估价师协会房地产估价专家委员会作出鉴定结果报告:估价机构资质和估价师执业资格在注册有效期内。评估报告基本规范,评估价格合理。某房管局根据《某市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》(以下简称《实施细则》)和房屋征收补偿方案的规定,核定张某户被征收房屋评估价700 453.55元,价格补贴255 774.35元,套型面积补贴394 470元,合计可得货币补偿金额1 350 697.9元;另可得不选购本地块提供的就近安置房源补贴150 000元,无搭建补贴212 487.84元,面积奖励费162 100元,室内装饰装修补贴

① 上海市第二中级人民法院行政判决书(2014)沪二中行终字第601号。

16 210 元，搬家补助费 500 元，家用设施移装费按实结算以及签约搬迁奖励费等。某房管局提供了货币补偿和本市某某路两处房源房屋产权调换并结算差价的补偿方式供张某户选择。但张某户未接受上述安置方案。因双方未能在征收补偿方案确定的签约期内达成补偿协议，某房管局遂于 2014 年 2 月 21 日向某区政府报请作出补偿决定。某区政府受理后于 2014 年 2 月 28 日召开审理协调会，张某出席了审理协调会，但仍未能达成补偿协议。某区政府经审查核实相关证据材料、查清事实后，认定某房管局提出的以房屋产权调换方式安置张某户的安置方案合法、适当，遂于 2014 年 3 月 10 日作出沪黄府房征补(2014)175 号房屋征收补偿决定。该决定主文如下。

(1) 房屋征收部门以房屋产权调换的方式补偿公有房屋承租人张某。用于产权调换房屋地址为：本市某某路 1000 弄 7 幢西单元 2 号 1304 室，建筑面积 69.96 平方米，价值 683 159.4 元和某某路 1000 弄 7 幢西单元 2 号 1203 室，建筑面积 69.92 平方米，价值 682 768.8 元。产权调换房屋价值同被征收房屋补偿金额 1 350 697.9 元结算差价，公有房屋承租人张某支付房屋征收部门差价款 15 230.3 元。

(2) 房屋征收部门给予张某不选购本地块提供的就近安置房源补贴 15 万元，无搭建补贴 212 487.84 元，面积奖励费 162 100 元，室内装饰装修补贴 16 210 元，搬家补助费 500 元，家用设施移装费按实结算，签约搬迁奖励费 122 260 元。

(3) 公有房屋承租人张某户应当在收到房屋征收补偿决定书之日起 15 日内搬迁至上述产权调换房屋地址，将被征收房屋腾空，与某市某房屋征收服务事务所有限公司办理移交手续。

某区政府将房屋征收补偿决定书送达张某户后，又在房屋征收范围内公告张贴。张某不服，诉至原审法院，请求撤销某区政府作出的沪黄府房征补(2014)175 号房屋征收补偿决定。

原审认为，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《实施细则》的有关规定，某区政府具有作出房屋征收补偿决定的行政职权。本案中，某房管局因与张某户在征收补偿方案确定的签约期内达不成协议，报请某区政府作出补偿决定。某区政府受理后，核实了相关材料，组织召开审理协调会，并在法定期限内作出被诉房屋征收补偿决定，行政程序合法。某区政府对被征收房屋的补偿单价以经过价格鉴定的评估单价为准，符合规定。张某要求将天井计算为房屋面积缺乏依据。某区政府按照征收基地规定计算上述天井搭建补偿为 212 487.84 元，并无不当。但某区政府将此补偿表述为无搭建补贴并不准确，应予纠正。某区政府依据《实施细则》以及涉案项目征收补偿方案的规定，对张某户以结算差价的房屋产权调换方式予以补偿安置，并支付该户不选购本地块提供的就近安置房源补贴等应得补贴及奖励费用，该补偿决定认定事实清楚、

证据确凿，适用法律规范正确，未损害张某户的合法权益。张某要求撤销被诉征收补偿决定的诉讼请求缺乏事实和法律依据，原审不予支持。原审遂判决：驳回张某的诉讼请求。判决后，张某不服，上诉于某市第二中级人民法院。

张某上诉称，被征收房屋中的天井是记载于公房租赁凭证上的独用面积，计入公房租赁费，房屋评估时也被列入评估范围，根据沪房管规范征(2012)9号及房屋征收补偿方案的规定，天井应计入被征收房屋建筑面积，被上诉人将天井作为搭建房计算违法；房屋征收部门剥夺上诉人挑选房源的权利，被上诉人应调拨就近房源供上诉人选择。上诉人要求撤销原判，改判支持其一审诉请。

二审法院认为，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》和《实施细则》的有关规定，被上诉人依法具有作出被诉房屋征收补偿决定的法定职权。被上诉人作出房屋征收决定后，某房管局因未能在房屋征收补偿方案确定的签约期限内与上诉人户达成房屋征收补偿协议，报请被上诉人作出房屋征收补偿决定，被上诉人依法受理后组织召开了审理协调会，上诉人与某房管局经协商仍未能达成征收补偿协议，被上诉人遂于法定期限内作出房屋征收补偿决定，行政执法程序合法。被征收房屋的租用公房凭证系将天井10.1平方米记载为独用租赁部位，上诉人据此认为天井应计入居住面积，缺乏法律依据。被上诉人依照沪房管规范征(2012)9号文以及该征收基地房屋征收补偿方案的相关规定，核定上诉人户被征收房屋建筑面积为32.42平方米，并无不当。被上诉人根据核定的建筑面积及评估价格，对被征收房屋的货币补偿金额、产权调换房屋价值以及房屋差价款等内容的认定事实清楚、证据充分，符合《实施细则》相关规定，亦未侵犯上诉人户的合法权益。上诉人认为被上诉人应当以就近房源对其进行安置，缺乏法律依据。上诉人的上诉理由和请求缺乏事实和法律依据，原审判决驳回张某的诉讼请求正确，二审法院予以维持。



案例评析

本案涉及房屋评估面积异议的问题。房屋征收补偿是征收双方协商的结果，《国有土地上房屋征收和补偿条例》规定，被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。本案中原告张某与房屋征收部门未达成安置补偿协议，所以房屋征收部门作出了征收决定，征收决定中按照评估结果给予补偿。而张某对于该评估结果的异议之处在于，他认为征收补偿应当以房屋使用权证书中记载的面积为标准，将天井的面积纳入房屋补偿的范围；而事实上，征收决定中采用的是评估机构的评估结果，该结果将天井列入搭建面积中，这就产生了冲

突。房屋产权登记的房屋面积，在房屋征收补偿中是否为有效参考数据存在争议。《国有土地上房屋征收评估办法》规定，对于已经登记的房屋，其性质、用途和建筑面积，一般以房屋权属证书和房屋登记簿的记载为准；房屋权属证书与房屋登记簿的记载不一致的，除有证据证明房屋登记簿确有错误外，以房屋登记簿为准。本案中，被征收房屋属公有房屋，理应有所有权登记证书明确记载房屋面积，同时原告手中持有的使用权证书也是有效的说明材料，上述材料中都应当是房屋面积评估时的标准，而本案在法院查明事实中并未提到所有权登记材料中关于房屋记载面积的信息，不免让人产生疑问。

至于原告张某的做法，事实上他应当在评估报告分户送达时提出异议。《国有土地上房屋征收和补偿条例》规定，对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。本案中，虽然张某是对评估面积的异议，但总体看仍然是对房屋价值的异议，他应当在法律规定的时间范围内提出复核或者向评估专家委员会申请鉴定。

4. 甲诉某县人民政府房屋征收补偿决定案[①]

原告：甲、乙、丙

被告：某县人民政府



案情介绍

2012 年 1 月，某县人民政府拟定《某县北海子景区建设项目国有土地上房屋征收补偿方案》，向社会公众公开征求意见。期满后，作出《关于某县北海子景区建设项目涉及国有土地上房屋征收的决定》并予以公告。原告甲、乙、丙（系夫妻、父子关系）共同共有的住宅房屋一处（面积 276 平方米）、工业用房一处（面积 775.8 平方米）均在被征收范围内。经房屋征收部门通知，甲等人选定评估机构对被征收房屋进行评估。评估报告作出后，甲等人以漏评为由申请复核，评估机构复核后重新作出评估报告，并对漏评项目进行了详细说明。同年 12 月 26 日，房屋征收部门就补偿事宜与甲多次协商无果后，告知其对房屋估价复核结果有异议可依据《国有土地上房屋征收评估办法》，在接到通知之日起 10 日内向某市房地产价格评估专家委员会申请鉴定。甲在规定的期限内未申请鉴定。2013 年 1 月 9 日，县政府作出永政征补（2013）第 1 号《关于国有土地上甲房屋征收补偿决定》，对涉案被征收范围内住宅房屋、房屋室内外装饰、工业

① 摘自中国法院网。

用房及附属物、停产停业损失等进行补偿，被征收人选择货币补偿，总补偿款合计人民币 1 842 612 元。甲、乙、丙认为补偿不合理，补偿价格过低，向市政府提起行政复议。复议机关经审查维持了县政府作出的征收补偿决定。甲、乙、丙不服，提起行政诉讼，请求撤销征收补偿决定。

一审法院审理认为，县政府为公共事业的需要，组织实施县城某生态保护与景区规划建设，有权依照《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，征收原告国有土地上的房屋。因房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内未达成补偿协议，县政府具有依法按照征收补偿方案作出补偿决定的职权。在征收补偿过程中，评估机构系原告自己选定，该评估机构具有相应资质，复核评估报告对原告提出的漏评项目已作出明确说明。原告对评估复核结果虽有异议，但在规定的期限内并未向某市房地产价格评估专家委员会申请鉴定。因此，县政府对因征收行为给原告的住宅房屋及其装饰、工业用房及其附属物、停产停业损失等给予补偿，符合《甘肃省实施〈国有土地上房屋征收与补偿条例〉若干规定》的相关规定。被诉征收补偿决定认定事实清楚，适用法律、法规正确，程序合法。遂判决：驳回原告甲、乙、丙的诉讼请求。宣判后，各方当事人均未提出上诉。



案例评析

本案涉及被征收人对评估报告的异议救济问题。前文提到，对评估报告的异议可以在评估报告作出的规定时间内申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。本案中，评估机构在被征收人申请复核以后严格遵守法律对评估结果进行了复核，并在被征收人有疑问的漏评项目进行了详细说明，符合法律的规定。进一步看，被征收人还有将复核结果向房地产价格评估专家委员会申请鉴定的权利，但是被征收人放弃了该权利。之后在征收决定作出以后被征收人就该行政行为向上级人民政府申请复议，后诉讼。虽然最后的结果是原告甲、乙、丙的诉讼请求被驳回，但是本案中所有的程序均遵循了法律的规定，双方当事人均合理地行使了自己的权利，这样的合法提起复核、复议和诉讼的过程是值得借鉴的。

本案是最高人民法院关于拆迁征收问题的指导性案例，最高法选取该案例为典型案例的理由是：人民法院通过发挥司法监督作用，对合乎法律法规的征收补偿行为给予有力支持。在本案征收补偿过程中，征收部门在听取被征收人对征收补偿方案的意见、评估机构选择、补偿范围确定等方面，比较充分到位，保障了当事人知情权、参与权，体现了公开、公平、公正原则。通过法官释法明理，原告逐步消除了内心疑虑和不合理的心理预期，不仅未上诉，其后不久又与征收部门达成补偿协议，公益建设项目得

以顺利推进,案件处理取得了较好法律效果和社会效果。

5. 甲等诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案[①]

原告:甲、乙

被告:某市某区人民政府

第三人:某市某区住房保障和房屋管理局、丙

案情介绍

本市某区某路某弄某支弄某号底层南间房屋(以下简称涉案房屋),房屋性质为公房,承租人为丙。该户户口簿一本,在册5人,分别为户主丙、兄甲、子丁、侄子乙、父杨某。因某区张家宅南块旧改的公共利益需要,某区政府于2013年9月6日作出长府房征[2013]13号房屋征收决定(以下简称房屋征收决定),并确定房屋征收范围,公布某区张家宅南块旧改基地征收补偿方案(以下简称征收补偿方案)。丙户房屋位于征收范围内。住房局作为房屋征收部门委托某市某第三房屋征收服务事务所有限公司(以下简称第三征收事务所)具体承担房屋征收补偿工作。2013年9月21日,上海某房地产估价有限公司(以下简称房估公司)对该地块房屋征收范围内居住房屋的平均单价进行评估,评估均价为人民币27 346元/平方米。经房估公司评估,涉案房屋房地产单价为24 467元/平方米,因低于评估均价,故对丙户的房屋房地产单价按27 346元/平方米计。住房局已向该户送达分户评估报告,丙户未在规定期限内申请复估、鉴定,住房局向某市房地产估价师协会房地产估价专家委员会(以下简称专家委员会)申请鉴定。2013年12月19日,专家委员会作出鉴定,认为估价机构资质和估价师执业资格在注册有效期内。估价报告基本规范,评估价格合理。因征收双方未能在征收补偿方案确定的签约期内达成补偿协议,住房局于2014年2月18日向某区政府报请作出补偿决定,提出以房屋产权调换与货币补偿相结合的方式补偿丙户本市松江区某路某弄某号某室二室一厅,建筑面积71.36平方米,价值538 622.86元,某路某弄某号某室一室一厅,建筑面积62.02平方米,价值726 440.26元。两套房屋合计建筑面积为133.38平方米,总合计价值1 265 063.12元。产权调换房屋价值同被征收房屋货币补偿金额1 471 132.77元结算差价,房屋征收部门应支付丙差价款206 069.65元。另外,根据该地块房屋征收补偿方案承诺,房屋征收部门同时给予丙面积奖176 350元、无搭建面积奖100 000元、借房补贴10 000元等奖励、补贴及相关费用。

① 上海市第一中级人民法院行政判决书(2014)沪一中行终字第389号。

某区政府于2014年2月21日召开审理调解会，因丙户与住房局各执己见，调解未成。某区政府经审查核实了相关证据材料，查清房屋征收补偿的事实后，认定住房局提出的具体补偿方案合法、适当，遂于2014年3月10日作出沪长府房征补[2014]13号房屋征收补偿决定(以下简称房屋征收补偿决定)。

房屋征收补偿决定认定，涉案房屋在房屋征收决定的征收范围内，房屋性质：公房，承租人：丙，房屋类型：旧里，房屋用途：居住，居住面积：22.9平方米，建筑面积35.27平方米，经房估公司评估，涉案房屋房地产市场评估单价为24 467元/平方米，估价时点为2013年9月6日(该地块评估均价27 346元/平方米，评估单价低于评估均价的，按评估均价计算)。房屋征收部门已向公有房屋承租人送达了分户评估报告。因公有房屋承租人未在规定的期限内申请复估、鉴定，房屋征收部门向专家委员会申请鉴定，专家委员会于2013年12月19日作出沪房地估鉴(2013)109-4号鉴定结果报告，评估价格基本合理。根据某市人民政府[2011]第71号令《某市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》(以下简称《征收细则》)、长府[2013]办字237号文及该地块房屋征收补偿方案：价格补贴系数30%，套型面积补贴15平方米建筑面积。涉案房屋评估价格为771 594.74元(计算公式：27 346×80%×35.27)，价格补贴为289 348.03元(计算公式：27 346×35.27×30%)，套型面积补贴为410 190元(计算公式：27 346×15)，公有房屋承租人居住房屋货币补偿金额合计为1 471 132.77元；另面积奖176 350元、无搭建面积奖100 000元、借房补贴10 000元等奖励、补贴及相关费用。协商过程中，公有房屋承租人要求按4户家庭来安置。因公有房屋承租人的要求超出了该地块补偿方案的规定和标准，故双方在签约期限内未能达成补偿协议。房屋征收部门报请本政府作出补偿决定时，提供了房屋产权调换与货币补偿相结合的具体补偿方案。在审理过程中，于2014年2月26日听取了公有房屋承租人的陈述，并召集征收双方进行了调查核实和调解，公有房屋承租人要求增加安置房屋，双方仍未达成协议。据此根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《征收条例》)、《征收细则》等规定及某区政府有关文件和该地块补偿方案，作出补偿决定如下。

(1) 房屋征收部门以房屋产权调换与货币补偿相结合的方式补偿公有房屋承租人丙。用于产权调换房屋地址为本市某区某路某弄某号某室二室一厅，建筑面积71.36平方米，价值538 622.86元，某路某弄某号某室一室一厅，建筑面积62.02平方米，价值726 440.26元。两套房屋合计建筑面积为133.38平方米，总合计价值1 265 063.12元。产权调换房屋价值同被征收房屋货币补偿金额1 471 132.77元结算差价，房屋征收部门应支付公有房屋承租人差价款206 069.65元。另外，根据征收补偿方案承诺，房屋征收部门同时给予公有房屋承租人面积奖176 350元、无搭建面积奖

100 000 元、借房补贴 10 000 元等奖励、补贴及相关费用。

(2) 公有房屋承租人应当在收到本房屋征收补偿决定书之日起 15 日内搬迁至上述产权调换房屋内，并将被征收房屋腾空，与第三征收事务所办理移交手续。

某区政府将《房屋征收补偿决定书》送达丙户后，甲不服，向某市人民政府申请行政复议，某市人民政府于 2014 年 6 月 23 日作出维持的复议决定。甲仍不服，与乙起诉至原审法院，请求撤销某区政府作出的房屋征收补偿决定。

一审法院认为，根据《征收条例》第二十六条及《征收细则》第四十二条的规定，某区政府具有作出房屋征收补偿决定的行政职权。本案中，住房局因与丙户在征收补偿方案确定的签约期内未达成协议，报请某区政府作出补偿决定。某区政府受理后，核实了相关材料，组织召开审理调解会，并在法定期限内作出房屋征收补偿决定，执法程序合法。某区政府依据沪房管规范征[2012]9 号《关于贯彻执行〈某市国有土地上房屋征收与补偿实施细则〉若干具体问题的意见》(以下简称 9 号文)第六条及该户的租用居住公房凭证计一户，认定丙户居住面积并折算成建筑面积，依据《征收条例》《征收细则》以及征收补偿方案的规定，对丙户以房屋产权调换与货币补偿相结合的方式予以补偿，并支付其他应得补贴及奖励费用，该补偿决定认定事实清楚，证据确凿，适用法律规范正确，未损害丙户的合法权益。根据 9 号文第六条第二款规定，承租的公有非居住房屋，以房屋租赁合同记载的建筑面积为准。承租的公有居住房屋，以租用公房凭证所记载的建筑面积为准；租用公房凭证记载的是居住面积的，按换算系数计算建筑面积，其中旧里住宅的换算系数为 1.54。本案中，丙户的房屋类型为旧里，甲、乙及丙以未将走廊计入换算建筑面积的基数为由对 1.54 的换算系数提出异议，没有事实和法律依据，原审法院不予支持。甲、乙要求某区政府对其进行房屋安置的主张，亦无事实和法律依据。甲、乙要求撤销被诉房屋征收补偿决定的诉讼请求缺乏事实和法律依据。原审法院遂依照最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第(四)项规定，判决驳回甲、乙的诉讼请求；案件受理费 50 元，由甲、乙负担。甲、乙不服，上诉至某市第一中级人民法院。二审法院维持了原审判决。



案例评析

本案提到了评估专家委员会鉴定，在此首先介绍一下评估专家委员会鉴定制度。《国有土地上房屋征收评估办法》中规定，各省、自治区住房城乡建设主管部门和设区城市的房地产管理部门应当组织成立评估专家委员会，对房地产价格评估机构作出复核结果进行鉴定。评估专家委员会由房地产估价师以及价格、房地产、土地、城市规

划、法律等方面的专家组成。评估专家委员会应当选派成员组成专家组，对复核结果进行鉴定，这个复核结果指的是房屋评估报告的复核结果。评估专家委员会对申请鉴定的评估报告的审查范围包括评估程序、评估假设、评估技术路线、评估方法选用、参数选取、评估结果确定方式等评估技术性问题。如果专家委员会鉴定评估报告不存在技术问题，应当对该评估报告予以维持，如果该评估报告存在技术性问题，评估报告的出具单位应当改正错误并且重新出具评估报告。

本案中，原告并没有申请价格评估的复核，也没有申请评估专家委员会的鉴定。事实上，原告的关于评估事项的争议，在法定期限内申请复核和鉴定是较为可行和有效的。首先，复核和专家委员会的鉴定更具有专业性。这两个阶段的审查是对评估技术性问题的审查，如果当事人的争议问题涉及了评估技术性问题，显然这样的审查方式更能发现问题所在，如有错误更加有改正的可能。其次，复核和鉴定不影响被征收人的诉权。即使复核和鉴定均未支持申请人的意见，申请人仍有诉讼的权利。如果能在非诉讼途径解决评估争议，也能减少诉讼的负累。所以，对于评估争议，当事人应当及时申请复核和鉴定以保障自身权利。

6. 甲、乙诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案①

原告：甲、乙

被告：某市某区人民政府

案情介绍

2012年3月20日，某区人民政府发布[2012]2号《某区人民政府征收决定》及《某房屋征收公告》。甲、乙名下的某22号房屋位于征收范围内，其房产证证载房屋建筑面积774.59平方米；房屋产别：私产；设计用途：商业。土地证记载使用权面积1185.9平方米；地类(用途)：综合；使用权类型：出让。2012年12月，某区房屋征收部门在司法工作人员全程见证和监督下，抽签确定22号房屋的房地产价格评估机构为安徽某房地产评估有限公司。2012年12月12日，安徽某房地产评估有限公司向某区房屋征收部门提交了对甲、乙名下房屋作出的市场价值估价报告。2013年1月16日，某区人民政府对被征收人甲、乙作出雨政征补[2013]21号《房屋征收补偿决定书》。甲、乙认为，被告作出补偿决定前没有向原告送达房屋评估结果，剥夺了原告依法享有的权利，故提起行政诉讼，请求依法撤销该《房屋征收补偿决定书》。

① 摘自中国法院网。

一审法院认为，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十九条的规定，被征收房屋的价值，由房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。根据住房和城乡建设部颁发的《国有土地上房屋征收评估办法》第十六条、第十七条、第二十条、第二十二条的规定，房屋征收部门应当将房屋分户初步评估结果在征收范围内向被征收人公示。公示期满后，房屋征收部门应当向被征收人转交分户评估报告。被征收人对评估结果有异议的，自收到评估报告 10 日内，向房地产评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，自收到复核结果 10 日内，向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。从本案现有证据看，某区房屋征收部门在安徽某房地产评估有限公司对 22 号作出的商业房地产市场价值评估报告后，未将该报告内容及时送达甲、乙并公告，致使甲、乙对其房产评估价格申请复核评估和申请房地产价格评估专家委员会鉴定的权利丧失，属于违反法定程序。据此，判决撤销某区人民政府作出的雨政征补[2013]21 号《房屋征收补偿决定书》。宣判后，各方当事人均未提出上诉。



案例评析

本案涉及评估报告的合法性问题。《国有土地上房屋征收和补偿条例》规定了征收补偿应当以房屋的评估价值为标准。所以合法的评估报告是合法征收决定的前提。虽然，本条例未明确规定评估报告应当对被征收人进行公告送达程序，但是条例赋予了被征收人对评估报告的复核权和向评估专家委员会申请鉴定的权利。同时，在《国有土地上房屋征收评估办法》中，明确了评估公示和分户送达的要求。本案中，原告甲、乙诉称未见公告和未收到分户报告，被告也并未提出其已经履行公告、送达义务的有效证据，原告的权利遭到了侵犯。房屋征收因评估报告未送达而程序违法，进而导致了《房屋征收补偿决定书》行政行为违法被撤销。

本案也是最高法颁布的指导案例之一，最高法认为本案的典型意义在于：通过严格的程序审查，在评估报告是否送达这一细节上，彰显了司法对被征收人获得公平补偿权的全方位保护。房屋价值评估报告是行政机关作出补偿决定最重要的依据之一，如果评估报告未及时送达，会导致被征收人申请复估和申请鉴定的法定权利无法行使，进而使得补偿决定本身失去合法性基础。本案判决敏锐地把握住了程序问题与实体权益保障的重要关联性，果断撤销了补偿决定，保障是充分到位的。

7. 刘某与某县人民政府房屋征收行政补偿上诉案[①]

上诉人：刘某

被上诉人：某县人民政府

案情介绍

2013年1月17日，某县第十六届人民代表大会第二次会议批准《关于某县2012年国民经济和社会发展计划执行情况与2013年计划的决议草案的报告》，其中2013年经济社会发展重点第（四）部分第五加强安居工程建设，将“中心市场片区的拆迁改造”列入年度计划。2013年1月25日，被告某县人民政府作出（2013）1号《关于选定中心市场片区改造项目房屋征收评估机构的公告》，并于当天向社会公众公布。2013年3月9日，被告某县人民政府作出夏征评估告字（2013）4号《关于公布中心市场片区改造项目房屋征收评估机构的公告》，并于当天向社会公众公布。2013年4月8日，中共某县委维护社会稳定领导小组办公室作出《中心市场片区改造项目房屋征收社会稳定风险评估报告》，对中心市场片区改造项目进行了社会稳定风险评估。2013年3月9日，被告某县人民政府作出（2013）2号《关于公布中心市场片区改造项目房屋征收补偿方案的公告》（征求意见稿），向社会公众征求意见，并于当天向社会公众公布。2013年5月15日，被告某县人民政府召开政府常务会议，决定实施中心市场片区改造项目，由某县城市建设综合开发房屋征收管理办公室具体实施，形成会议纪要。2013年5月18日，被告某县人民政府作出《中心市场片区改造项目房屋征收补偿方案征求公众意见情况和修改情况的公告》，并于当天向社会公众公布。2013年5月18日，被告某县人民政府作出夏征告字（2013）2号《房屋征收决定公告》和《中心市场片区改造项目房屋征收补偿方案》，决定对中心市场片区改造项目用地范围内的房屋实施征收。征收范围：东至西城街，西至县医院，南至南城街，北至朝阳西路。征收实施单位：某县城市建设综合开发房屋征收管理办公室。搬迁期限：2013年5月24日至2013年6月17日。原告刘某所属商业用房属于被征收范围。2013年5月18日至2013年5月28日，德州某房地产咨询评估有限公司对刘某房屋价值作出估价报告（分户报告）ZYQT2013-900-中心市场-18号，评估结果：主房面积109.47平方米，价值656 820元；附属物及室内装修价值25 839元。2013年8月10日某县人民政府关于调整中心市场片区改造项目搬迁期限的公告，原告等搬迁期限调整为2013年

---

① 山东省德州市中级人民法院行政判决书（2014）德中行终字第47号。

8月10日至2013年8月25日。因未与原告达成补偿协议，2013年8月26日某县住房和城乡建设局向某县人民政府作出对原告等11户房屋征收补偿决定的请示，某县人民政府于2013年8月26日作出夏征补字(2013)45号房屋征收补偿决定，对原告房屋进行征收，并于2013年8月26日将征收决定书送达给刘某。2013年10月18日，原告刘某对被告某县人民政府作出夏征补字(2013)45号房屋征收补偿决定书不服，向某市人民政府提出行政复议申请，某市人民政府德政复决字(2013)60号行政复议决定书维持了某县人民政府作出夏征补字(2013)45号房屋征收补偿决定书。原告不服，提起行政诉讼，要求撤销某县人民政府作出的夏征补字(2013)45号房屋征收补偿决定书。

一审法院总结的本案争议焦点包括德州某房地产咨询评估有限公司对刘某房屋价值作出的ZYQT2013-900-中心市场-18号估价报告(分户报告)能否作为对原告刘某被征收房屋补偿的合法依据的问题。原告认为补偿决定书第三条“安置房屋价值与被征收房屋价值按照《中心市场片区改造项目房屋征收补偿方案》的规定结清差价。”但涉及原告的房屋征收估价报告中的估价目的是“为房屋征收部门与被征收人确定被征收房屋价值的补偿提供依据，评估被征收房屋的价值。”根据《国有土地上房屋征收评估办法》第八条的规定，用于产权调换房屋价值评估目的应当表述为“为房屋征收部门与被征收人计算被征收房屋价值与用于产权调换房屋价值的差价提供依据，评估用于产权调换房屋的价值。”还缺一份用于产权调换的估价报告。法院认为，原告选择房屋产权置换，根据《中心市场片区改造项目房屋征收补偿方案》中的营业用房回迁安置(二)补偿安置……按征收实际营业建筑面积“拆一还一”，超出回迁指标部分，按4000元每平方米进行结算；剩余回迁指标的，按4000元每平方米进行补偿。根据《国有土地上房屋征收评估办法》第二十九条的规定，可以不用评估的方式确定用于产权调换房屋的市场价值。同时被告的证据显示其评估机构的选择符合条例规定，评估报告具有客观性、合法性应当予以采信。法院驳回了原告的诉讼请求。

上诉人刘某不服一审法院判决，向某市中级人民法院提起上诉，理由有以下几点。

(1) 原审法院以德州某房地产咨询评估有限公司出具的ZYQT2013-900-中心市场-18号房屋征收估价报告书(分户报告)为依据，并经德州某房地产咨询评估有限公司复核，认定复核结果上诉人刘某被征收房屋数值与原评估报告一致，均是109.47平方米，是错误的。理由是：①上诉人的房屋面积事实为122.88平方米；②原审法院用同一个评估公司即德州某房地产咨询评估有限公司，对上诉人的房屋进行复核，是不正确的。

(2) 被上诉人对上诉人作出的夏征补字(2013)第45号房屋征收补偿决定书的依

据是德州某房地产咨询评估有限公司出具的ZYQT2013-900-中心市场-18号房屋征收估价报告书(分户报告),是明显违法的,该报告书对上诉人来讲没有法律效力。理由是:①原审法院认定被征收人通过选票选择评估公司,没有任何依据;②该房地产估价报告书违反公示原则,不能作为征收补偿决定的依据。德州某房地产评估咨询有限公司的《房地产估价报告》在第二项"估价师声明"第八条中明确表明"未经我公司书面同意,本估价报告的全部或任何一部分内容均不得向委托方、报告使用者和报告审核部门以外的单位或个人提供,亦不得以任何形式公开发表",违反了法律规定的公示原则;③根据《国有土地上房屋征收评估办法》第十七条规定,房屋征收部门应当向被征收人转交分户评估报告。被上诉人某县人民政府没有依法将《房地产评估报告》转交送达给被征收人,侵犯了被征收人的知情权、复核权和申请鉴定权。

(3) 德州某房地产评估咨询有限公司评估行为明显违法,ZYQT2013-900-中心市场-18号房屋征收估价报告书(分户报告)作为鉴定结论证据,属于无效证据。理由是:①房地产估价师没有依照法律规定的程序对上诉人的房屋进行实地查勘。根据《国有土地上房屋征收评估办法》第十二条的规定,房地产价格评估机构应当安排注册房地产估价师对被征收房屋进行实地查勘。某县人民政府提供《房地产估价报告书》上,既没有被征收人即上诉人的签字,也没有经与上诉人无利害关系的第三方见证签字并说明;②一份合法有效的房地产估价报告应包含:实物状况分析;区位状况分析;市场背景分析;最高最佳使用分析;估价方法选用;股价测算过程;估价结果确定,该《房地产估价报告书》缺少这7项内容,是无效的。

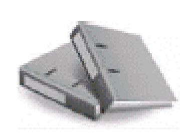
(4) 被上诉人对上诉人房屋的征收不符合公共利益的需要,客观上涉案地块是山东某置业有限公司进行的某中心广场商业开发项目。

(5) 被上诉人作出的征收补偿决定显失公平。理由是:①对上诉人房屋的估价报告因违反评估程序,不能作为补偿决定的有效依据,同时补偿数额低于市场价格;②对于征收补偿决定的产权调换,安置房的具体位置不明确、停产停业损失较低。

综上,原审法院认定事实不清,适用法律不当,请求二审法院撤销某县人民法院(2014)夏行初字第33号行政判决书,并依法改判。

二审法院认为,某县中心市场片区拆迁改造,是某县人民政府根据本县社会经济发展计划和城市总体规划,为实现公共利益的需要进行的城市建设综合改造治理行为,是推动社会经济发展的重要举措,符合《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)第八条第(五)项的规定。上诉人刘某所称被上诉人对上诉人房屋征收不符合公共利益需要的主张,没有事实及法律依据,本院不予支持。针对上诉人其他上诉请求,本院认为,德州某房地产咨询评估有限公司出具的房屋征收分户评估报告是被

上诉人某县人民政府对上诉人进行货币补偿(案件审理过程中上诉人同意进行货币补偿)的主要依据。本案中,被上诉人未能提供证据证明房屋征收部门在征收范围内已向被征收人公示分户的初步评估结果和已向被征收人转交分户评估报告,实质上影响了上诉人对评估结果申请复核评估的权利。评估程序作为房屋征收补偿决定的子程序,也应符合相关法律规定,评估程序不完善会导致房屋征收补偿决定不合法。



案例评析

本案是关于评估程序不完善导致征收补偿不合法的问题。首先,关于评估报告的复核。《国有土地上房屋征收评估办法》(以下简称《评估办法》)第二十条规定:"被征收人或者房屋征收部门对评估结果有异议的,应当自收到评估报告之日起 10 日内,向房地产价格评估机构申请复核评估。申请复核评估的,应当向原房地产价格评估机构提出书面复核评估申请,并指出评估报告存在的问题。"本案中,上诉人提出同一家评估机构对评估报告复核违反法律规定是没有依据的。既然是复核,就是要对原报告的正确性进行一般性核查,在出现较为明显的问题的时候及时改正。而涉及评估方法等实质性争议的时候,可以在复核后申请评估专家委员会的鉴定,该层次的审查是对评估报告的技术性全面审查。机构改变和审查人员的变更和审查方式的多样性更能发现评估报告的问题,进而决定是否需要重新评估。其次,关于评估报告的公示。《国有土地上房屋评估办法》第十六条第一款规定:"房地产价格评估机构应当按照房屋征收评估委托书或者委托合同的约定,向房屋征收部门提供分户的初步评估结果。分户的初步评估结果应当包括评估对象的构成及其基本情况和评估价值。房屋征收部门应当将分户的初步评估结果在征收范围内向被征收人公示。"第十七条规定:"……房屋征收人应当向被征收人转交分户评估报告……"。本案中,房屋征收人并没有履行公示和转交的义务,导致上诉人刘某对评估报告的复核以及鉴定的权利无法行使,征收补偿行为的公平性无法保证,征收公告违法。事实上,评估的意义就在于保证政府征收补偿的合理和公平,防止被征收人的权益遭到侵犯。评估复核权和申请评估专家委员会鉴定的权利也是对评估公平性的强化,无论是在法理还是情理上,这两项权利的被剥夺就无法保证征收补偿的公平与公正。因此,这样的征收决定也是违法的,应当被撤销。

8. 张某与某市某区房屋征收行政补偿上诉案[①]

上诉人(一审原告):张某

① 山东省高级人民法院行政判决书(2012)鲁行终字第 78 号。

被上诉人(一审被告)：某市某区



案情介绍

因某区旧城区改建需要，某区政府于2011年8月2日发布了烟芝政征(2011)1号《房屋征收决定公告》，决定对某区胜利路以西、西南河路以东、文化中心以南、建昌南街以北(规划保留建筑除外)范围内的房屋实施征收，并同时公布了《胜利区片房屋征收与补偿方案》。张某名下坐落于某区西沟街24号的房屋(房屋所有权证号为烟房权证芝字第号，建筑面积33.73平方米，建筑结构为砖木，用途为住宅)在征收范围之内。

2011年4月1日，某市某区住房和建设局作为房屋征收部门发布《选择胜利区片旧城区改建项目房屋征收评估公司的通知》，通知胜利区片各拟被征收房屋所有权人"于4月1日至4月8日自行协商选定一家具有三级及以上房地产评估资质、社会信誉好的评估公司；于2011年4月9日9时至15时在某区体育场由被征收人以公开投票的形式将协商结果反馈；拟被征收人持身份证件和房屋所有权证到投票地点登记领取选票并投票；投票截止后现场公开计票，得票最多的评估公司当选。若拟被征收人在规定时间内未到场登记投票，则视为自行放弃选择评估公司的权利。"

2011年4月9日，某市某区住房和建设局在某区人民体育场举行了"胜利区片改造项目房屋征收评估公司选定会"。4月10日，某市某区住房和建设局发布《胜利区片房屋征收项目评估机构选定公告》，某市诚信房地产评估有限公司得票数最多，当选为胜利区片房屋征收项目评估机构。

2011年8月2日，某市某房地产评估有限公司对原告所有的房屋出具了诚信拆评字(2011)第1-0795号《房地产评估报告书》(以下简称《评估报告书》)并送达给原告。该《评估报告书》载明："建筑面积为33.73平方米；估价时点为2011年8月2日；房屋评估单价为每平方米8870元；房屋评估值299 185元；附属设施及装修评估值7108元；评估总值为人民币306 293元。"

张某因要求被征收房屋院子计算面积，未能在签约期满前与征收部门签订补偿协议，某区政府于2011年11月7日作出《被诉征收补偿决定》并在征收范围内予以公告。该补偿决定于2011年11月12日送达给原告。

张某名下坐落于某区西沟街24号的被征收房屋占用范围内的土地使用权并未在土地行政主管部门进行登记并发证，其土地使用权类型是划拨。

一审法院认为，某市某区住房和建设局作为房屋征收部门，向被征收人公开发布《选择胜利区片旧城区改建项目房屋征收评估公司的通知》，并举行了"胜利区片改造

项目房屋征收评估公司选定会”，以自行协商、公开投票、现场公开计票的形式选择房地产价格评估机构为某市诚信房地产评估有限公司。因此，本案房地产价格评估机构的选定符合法律法规规定。本案中，房地产价格评估机构对原告出具的《评估报告书》已经考虑了土地使用权的价值因素，所确定的不低于类似房地产的市场价格的补偿标准，可以使张某用所得的补偿在市场上能够买到与被征收房屋区位、建筑面积、用途、建筑结构、新旧程度以及房屋占用范围内的土地使用权价值相当的房屋。而且张某被征收房屋占用范围内的土地及其院落、空地均属于国有划拨土地。因此，某区政府对土地使用权无须另行向原告进行补偿。《被诉征收补偿决定》事实清楚，证据充分，适用法律法规正确，符合法定程序。张某的诉讼请求于法无据，不予支持。遂依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（四）项的规定，判决驳回张某的诉讼请求。案件受理费50元，由原告张某负担。

一审原告张某不服一审法院判决，上诉称：1951年上诉人的父亲张某某连房带院一起购买了涉案房屋，地亩数为3分5厘6毫。张某某去世后，由上诉人的母亲继承并赠予上诉人。1982年宪法规定城市土地属于国家所有之后，1990年4月23日（1990）国土法规字第13号提出“公民对原属自己所有的城市土地应该自然享有使用权。”1995年《确定土地所有权和使用权的若干规定》（（1995）国土籍字第26号）第二十七条、第二十八条，可确定上诉人享有土地使用权。院落、空地具有使用价值。依据《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）第五十八条的规定，在收回国有土地使用权时，对土地使用权人应当给予适当补偿，而被上诉人没有对上诉人的院落、空地土地使用权进行补偿错误。请求二审法院撤销一审法院判决；撤销《被诉征收补偿决定》；被上诉人承担诉讼费用。

被上诉人某区政府答辩称：一审法院判决认定事实清楚、适用法律正确，《被诉征收补偿决定》合法有效，应予维持。理由有以下4点。

（1）被上诉人因旧城改造需要，于2011年8月2日发布了《房屋征收决定》（烟芝政征（2011）1号），决定对胜利路以西、西南河路以东、文化中心以南、建昌南街以北（规划保留建筑除外）范围内（均属国有土地）的房屋实施征收。上诉人名下的房屋坐落于某区西沟街24号，在征收范围内。上诉人对《房屋征收决定》没有在法定期限内申请行政复议或提起行政诉讼，《房屋征收决定》对上诉人已发生法律效力。

（2）房屋征收部门依法委托由被征收人选定的某市某房地产评估有限公司对上诉人拥有的西沟街24号房屋进行评估。上诉人签收了评估报告，没有在法定期限内对评估报告向评估机构申请复核评估，该评估报告对上诉人发生法律拘束力。

（3）因上诉人没有在规定的签约期内与房屋征收部门达成补偿协议，经房屋征收

部门的报请，被上诉人依法作出《被诉征收补偿决定》程序合法，内容上完全依据了经法定程序制定且对上诉人发生法律效力的《胜利片区征收与补偿方案》及评估报告，确定了对上诉人的补偿数额及调换房屋面积等实体内容，其内容合法，补偿有据。

(4) 根据《条例》第十三条第三款、第十九条第一款，《评估办法》第十四条第一款的规定，上诉人被征收房屋价值已由依法选定的评估机构进行评估确定，出具的评估报告中已经考虑了土地使用权等价值因素，并且城市市区的土地国有化之后上诉人持有的《买契存根》中关于土地的记载已经失去法律效力，上诉人被征收房屋范围内的土地（院落、空地）均系国有划拨土地，所以上诉人关于对“土地使用权进行补偿”的主张没有法律依据，不应支持。请求二审法院查清事实后，维持一审法院判决，驳回上诉人的上诉请求。

经评议，合议庭确定本案的审理重点：一是《被诉征收补偿决定》证据是否充分，适用法律是否正确，程序是否合法；二是一审法院判决驳回上诉人的诉讼请求认定事实是否清楚，适用法律是否正确。因双方当事人对案件基本事实没有异议，经征求双方当事人同意，合议庭组织当事人围绕“上诉人张某房屋所在院落和空地土地使用权是否应当单独予以补偿”这一焦点问题进行了庭审。

针对该焦点问题，上诉人张某主张，其在一审中提交的《买契存根》能够证明其空地和院落的面积，土地国有后上诉人失去所有权但拥有土地使用权，现政府收回不予补偿没有法律依据。被上诉人某区政府认为，土地国有化后，上诉人持有的《买契存根》作废，其没有交纳土地使用金，也未到土地部门办理土地证；被征收土地性质是国有划拨土地，评估时已经考虑了能影响被征收房屋价值的因素，所以不应再单独补偿空地和院落的面积。

二审法院认为本案焦点在于以下 3 点。

(1) 关于被上诉人某区政府作出《被诉征收补偿决定》程序是否合法的问题

本案中被上诉人某区政府在张某与房屋征收部门未能在签约期限内达成补偿协议的情况下，作出《被诉征收补偿决定》并在征收范围内予以公告，符合《条例》第二十六条第一款的规定。在《被诉征收补偿决定》中，某区政府为张某提供了货币补偿或者房屋产权调换两种补偿方式，就补偿金额、支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、搬迁期限、过渡方式、过渡期限等事项作出了具体规定；对张某依照“房困户”(房屋建筑面积低于 45 平方米的按照 45 平方米补偿)的标准予以补偿，亦符合《条例》第二十条、第二十五条第一款、第二十六条第二款等相关程序性规定。

(2)关于上诉人张某对案涉土地是否享有合法使用权的问题

根据《确定土地所有权和使用权的若干规定》第二十八条的规定:“土地公有制之前,通过购买房屋或土地及租赁土地方式使用私有的土地,土地转为国有后迄今仍继续使用的,可确定现使用者国有土地使用权”。本案中,张某父亲张某某1951年《买契存根》虽然不具有房地确权登记的效力,但其中关于房屋间数及地亩数的记载可以说明,包含张某被征收房屋在内的房屋及院落的取得来源合法;而且张某出生于1948年,其从父母处继承受赠取得其中三间共33.73平方米房屋后办理了房屋登记并一直使用该房屋及院落至被征收前的事实清楚。因此根据前述规定,虽然未经确权登记,也应确定张某对有关院落享有合法的国有土地使用权。

(3)关于《被诉征收补偿决定》中未明确载明对上诉人张某被征收房屋占用范围内的土地及其院落、空地进行补偿的具体数额是否合法正确的问题

本案中,某市国土资源局分局于2012年4月26日向一审法院出具了《用地情况说明》,认定上诉人张某土地使用权类型为划拨,理由是没有办理相关出让手续。但经审理查明,张某合法使用的土地、院落系父辈置业,并非无偿由国家划拨取得,所以应认定为有偿取得。《土地管理法》第五十八条规定,为实施城市规划进行旧城区改建,需要调整使用土地,收回国有土地使用权的,对土地使用权人应当给予适当补偿。参照该规定,在国有土地上房屋征收补偿中,应将被征收人合法享有国有土地使用权的院落、空地面积纳入评估范围,按照征收时的房地产市场价格,一并予以征收补偿。

被上诉人某区政府提供的对上诉人张某房屋的《评估报告书》和《原始评估报告书》显示,在对上诉人张某的房屋价值进行评估时,评估公司采用的是替代原则下的市场比较法,即选取用来进行比较的均是与上诉人房屋性质、面积、区位、占用范围内土地面积等方面基本类似、在2010—2011年进行市场交易的房屋实例,通过区位因素以及实物因素进行比较后确定基准点房屋价格,再通过上述实物因素指标将基准点与被估价对象进行比较,修正相关系数后得出被估价对象的房屋的价值。该评估方法体现了《国有土地上房屋征收评估办法》中第十一条“被征收房屋价值是指被征收房屋及其占用范围内的土地使用权在正常交易情况下,由熟悉情况的交易双方以公平交易方式在评估时点自愿进行交易的金额”的原则,但在有关院落占用面积大小以及最终与基准点进行比较后系数修正的依据方面,该评估报告并未予以列明或者说明;其最终评估结果也不能说明与同区位、同性质、但无院落和空地的房屋相比,以8870元/平方米的标准计算张某被征收房屋的价值,包含了其房屋占用范围内院落、空地的价值。

因被上诉人某区政府提供的证据不足以证明其已经将被征收人合法享有国有土地使用权的院落、空地面积纳入评估范围,并按照征收时的房地产市场价格一并进行

补偿，所以《被诉征收补偿决定》属于主要证据不足，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第(二)项第一目的规定，应予撤销。被上诉人某区政府应当按照上诉人张某继承房屋的比例，在扣除其房屋占地面积之后，参考2011年某市城区同区位、同类型国有土地基准地价，增加补偿上诉人张某涉案合法土地使用权的价值。

综上，一审法院判决认定事实不清，证据不足，应予改判。上诉人的主要上诉理由成立，应予支持。依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第(三)项，《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十九条第(一)项、第六十条的规定，判决如下：

(1) 撤销某市中级人民法院(2012)烟行初字第30号行政判决；

(2) 撤销某市某区作出的烟芝政征补(2011)61号房屋征收补偿决定；

(3) 某市某区在接到本判决60日内，重新就张某被征收房屋的安置补偿问题作出处理。

一、二审案件受理费各50元，均由被上诉人某市某区负担。

本判决为终审判决。



案例评析

关于评估方法问题。《国有土地上房屋评估办法》规定，注册房地产估价师应当根据评估对象和房地产市场状况，对市场法、收益法、成本法、假设开发法等评估方法进行适用性分析后，选用其中一种或者多种方法对被征收房屋价值进行评估。本案中评估报告应用市场法对被征收房屋进行估价，市场法事实上是以已经发生的市场交易为基础导向来求取待估价房屋的价值，由于选取的房地产成交价格是已经发生的并经过市场检验的价格，与其他估价方法相比是一种比较直接也是更有说服力的估价方法。本案中，按照此方法估价的房屋价值，能够体现被征收房屋的房屋价值状况，是合法的评估结果。但是，该结果不能显示出评估的房屋价值中已经包括院落和空地的面积，所以法院从侧面认定了上诉人张某的房屋评估范围没有包括院落和空地。又因张某对院落和空地享有使用权，应当纳入房屋的征收补偿范围，进而认定了政府房屋征收决定是违法的。

房屋评估是一种对房屋价值认定的公平方式，征收条例中也规定了征收补偿应当以房屋的评估价值为基准。房屋评估有多种方法，但是评估师对评估方法的适用有选择权，力求选择出最佳方式确定被征收房屋的价值。虽然，现实中房屋评估工作进行仍然存在难度，评估结果也常常引起争议，但是随着征收和评估工作的群众参与性增强，政府工作的公开性增强，因征收补偿产生的争议也会日益减少。

第五章

拆迁安置补偿

房屋拆迁是指国家为了建设、整顿市容、环境保护和经济发展的需要对城市进行的改造，或者是为了公共利益对集体所有土地进行的征收并给予补偿的行为。拆迁安置补偿主要是由相关的建设单位和个人在获得合法的审批手续下对建设用地或者宅基地上的房屋进行拆除，并对房屋的所有者或者使用者进行安置和给予一定补偿。被征收人的房屋在被征收后，被征收人应该获得相应的补偿，这是毋庸置疑的。但在被征收人因征收所受到的损失中，哪些是会被补偿的或应该被补偿却没有补偿的，现在的法律规定并不明确。此外，在《国有土地上房屋征收与补偿条例》中，在对被征收人进行补偿的范围中不涉及国有土地使用权问题。“城市房屋征收的实质是政府基于公共利益的需要，而对于国有土地使用权的征收行为，可以说城市房屋征收的剑指所向应当是国有土地。”

那么，被征收人原有合法房屋上所具有的国有土地使用权被收回，是否应该给予被征收人以相应的补偿也不明确。居民在城市中购买房屋，相同规格的房屋会因所处的地理位置不同而导致其价格呈现巨大的差异。也就是说，城市居民在购买房屋时所支付的费用不仅仅包括房屋本身所具有的价值，还包括房屋在建造时所占据的土地所具有的价值。经济飞速发展，城市中的人口呈现不断增长的趋势，但是一个城市所拥有的土地资源却是有限的。如今，城市里房屋的价格越来越贵，其中关键的一个因素就是，城市里有

限的土地资源不断升值。政府征收房屋的根本目的在于帮助国家收回土地使用权，对城市中有限的土地资源进行再利用。被征收房屋的所有权人有权分享由土地升值而产生的增值部分，这也是公平正义的要求。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十九条规定："制定国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划，应当广泛征求社会公众的意见，经过科学论证。市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见，征求意见期限不得少于30日。市、县级人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。"该条规定表面上保护了公众的知情权与参与权，但在房屋征收实践中，该条规定的实际操作并不是很理想，因为法律未规定如何论证与征求意见，未规定征求意见结果被采纳的依据，这就导致公正程序无法完全得到实现，缺乏对征求意见与论证程序的明确规定，必然会影响到其结果的公正性。在城市房屋征收实践中，征求意见与论证极易流于形式。要想使《国有土地上房屋征收与补偿条例》中规定的听证程序在实质上起到保证公众在征地拆迁补偿过程中实现充分参与的作用，那么各级政府在组织拆迁听证过程中要有保障公众知情权的意识，充分和群众沟通，听取老百姓意见，做好说服工作避免使该条法律规定成为公众的纸上权利。如果征收补偿的各个环节均向被征收人敞开，被征收人可以自由决定是否行使"参与"的权利，那么被征收人会更乐于接受由自己充分参与所得到的房屋征收补偿结果。

被征收人能否获得公正补偿，在很大程度上取决于房地产评估机构依法所作出的评估价格是否科学合理。在被征收人与征收人之间就补偿价格产生争议，无法达成一致意见时，如何使征收补偿价格得到各方一致地赞同就成为解决问题的关键所在。房地产价格评估机构介入国有土地房屋征收过程，要通过专业、科学的技术方法测算出客观、公正、合理、权威的评估结果，为房屋征收部门与被征收人确定被征收房屋价值的补偿提供有说服力的依据，为纠纷的解决提供参考。

我国有必要完善相应的法律，必要时应当加强司法和行政机关的工作力度，使被征收人能够通过迅速、正规、公平、方便的程序获得补偿。在我国现行的拆迁制度模式下，通过釜底抽薪的办法解决拆迁的所有问题是不可行的，只能渐进式地改进拆迁征收补偿工作，从程序保障、公平救济、充分沟通等方面化解拆迁纠纷，完善拆迁补偿工作。

1. 甲诉某市某区某镇人民政府等房屋拆迁安置补偿合同纠纷案

原告：甲

被告：某市某区某镇人民政府



案情介绍

某某某某房屋(以下简称系争房屋)的宅基地于1991年获批,申请时的立基人为乙(户主)、丙(妻子)、丁(儿子)实际使用面积为174.2平方米。

1993年4月9日乙与甲签订《协议书》一份,约定原坐落于某某某土地使用者乙将坐落于上述土地上的房屋及土地的一切产权转让出售于甲,房屋出售价为人民币18 000元,一次性付清,合同经当事人签字后生效,不得反悔。协议书签订后,甲即搬入系争房屋内居住。

2007年8月20日甲向政府动迁办出具《申请报告》一份,载明甲由于常年无工作,目前生活困难,要求动迁。

2007年11月8日某市某区某镇人民政府(以下简称某镇政府)与甲签订《安置协议》一份,该协议载明根据甲申请提前动迁的报告,经某镇政府审阅批准决定予以动迁。协议第一条约定,补偿安置方法(限选一项):①选择安置某某某小区;②自谋房源,放弃政府安置;③甲等4人选择安置方式为动迁补偿。第三条约定,本区域属某区4级地区,即土地使用权基价400元/平方米,价格补贴320元/平方米,且参照今年本区域范围内普洛斯物流、中电电气等重点项目试行的补差价为700元/平方米。动拆迁补助费:过渡费颁发3个月,计算公式为8元/平方米×3个月×有证的合法建筑面积,每户每月低于600元,按600元/月享受;搬家补助费10元/平方米计两次,低于500元/次的按500元/次发放;动拆迁奖励费按建筑面积12元/平方米,另设按时签协奖3000元/户。

2008年1月12日甲向某镇政府出具《承诺书》一份,载明对原住户乙的房屋动迁,甲承诺在动迁过程中发生的一切与房屋相关的事情(包括法律上的问题),全部由甲承担,与办理签协单位无关(无责任关联)。

2008年1月12日某镇政府与甲签订《某市征用集体所有土地房屋拆迁补偿安置协议》一份。协议第一条约定,甲所有的房屋坐落在某某某,建筑面积187.09平方米。第二条约定,甲住房经上海某评估公司评估,某区县政府规定的被拆除房屋同区域新建多层商品住房每平方米建筑面积的土地使用权基价400元,价格补贴320元。第三条约定,某镇政府应当支付甲等4人货币补偿款213 759.16元。第四条约定,某镇政府应当支付甲等4人棚舍和其他附属物补偿款计107 839.39元。第五条约定,甲在签订协议后10天,即2008年1月22日前搬迁原址并负责房屋使用人如期搬迁,房屋使

用人未按期搬迁的，视为甲未搬迁。第六条约定，某镇政府按规定付给甲搬家补助费3741.80元。第七条约定，某镇政府应在甲等4人搬离原址后，即2008年1月22日前支付甲补偿款、搬家补助费、设备迁移费。第十条约定，甲等4人过渡期从2008年1月22日至2008年4月21日止，过渡费按建筑面积每月每平方米8元计算，合计4490.16元。第十二条约定，奖励费2245.08元，签协奖3000元，另补130 963元。该房屋总货币补偿金额为466 038.59元。

2008年1月12日某镇政府与甲又签订《安置协议》一份。该协议载明，根据甲申请提前动迁的报告，经某镇政府审阅批准决定予以动迁。在该协议中约定了补偿安置办法和动拆迁补助费等内容，甲等4人在领款单共计466 038.59元上签字。

2008年12月24日某镇政府与甲签订《某市征用集体所有土地房屋拆迁补偿安置协议》一份，约定了补偿事宜及过渡费、奖励费等内容，总货币补偿金额为67 646.57元。同日，甲在领款单共计67 646.57元上签字。

2014年7月某镇政府诉至原审法院，请求判令甲等4人搬离某某某房屋，并将房屋交付某镇政府拆迁。甲等4人不同意搬迁。

原审庭审中，某镇政府称，他与甲等4人系经协商后才签订的动迁安置补偿协议，系争房屋不属于动迁范围，系根据甲申请参照动迁进行的，故应遵守当时的意思表示。

甲等4人则认为，系争房屋应属某区工业区，甲的申请报告系写给某区工业区沈娄村，并非给某镇，故某镇政府无资格对系争房屋进行评估。申请报告是指向某某某房屋，而报告上写的门牌是某某某（原来老房子的地址），但要求动迁的是某某某房屋；至今甲等4人都不知道房屋究竟是松江工业区还是某镇拆迁的，拆迁过程中损害了甲等4人的拆迁利益，且违反了我国的相关拆迁条例。某镇政府没有拆迁许可证，就没有拆迁主体资格。本案属于以合法形式掩盖非法目的，违反了法律强制性规定，故某镇政府签订的补偿安置协议无效。

原审认为，依法成立的合同，对当事人具有法律拘束力，双方应当按照约定全面履行自己的义务。甲与系争房屋的户主乙于1993年4月9日签订了《协议书》一份，双方明确约定乙将系争房屋及土地的一切产权转让出售给甲，出售价款18 000元一次性付清。甲签字后即搬入系争房屋内居住，而乙、丙、丁对于甲通过转让获得系争房屋也并无异议，故甲有权作为被拆迁人与某镇政府签订拆迁补偿安置协议。

某镇政府与甲签订的《某市征用集体所有土地房屋拆迁补偿安置协议》是平等民事主体之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议，该协议合法有效，当事人应当按照协议约定履行自己的义务，不得擅自变更或解除合同。某镇政府是否具有拆迁许可证不影响该协议的效力。现某镇政府已经履行了向甲支付拆迁安置补偿款的义务，

而且协议约定的甲向某镇政府交付系争房屋的义务也早已届满，故甲应当从系争房屋中搬离并将其交付给某镇政府。乙、丙、丁虽已将系争房屋转让给甲，但系争房屋的某市农村宅基地使用权申请表、审核表中登记的权利人仍未变更，且乙、丙、丁对于甲签订拆迁补偿安置协议及领取安置款项并无异议，其亦应配合甲从系争房屋中搬离并将房屋交付给某镇政府。

原审法院审理后，依据《中华人民共和国合同法》第六十条第一款的规定，于2014年10月23日作出判决：甲、乙、丙、丁于判决生效之日起10日内搬离某市某区工业区某某某房屋并将该房屋交付给某市某区某镇人民政府。案件受理费80元，减半取40元，由甲、乙、丙、丁负担。

原审法院判决后，上诉人甲不服，向本院提起上诉称：上诉人的拆迁申请系写给某区工业区某村，而非写给被上诉人。被上诉人没有拆迁许可证，故不具备拆迁主体资格。被拆迁房屋所在地址属某区工业区管委会的行政管辖范围，故被上诉人对该房屋没有管辖权。被上诉人无权要求上诉人搬迁。综上，要求撤销原审判决，改判驳回被上诉人在原审中的诉讼请求。



案例评析

本案焦点在于，2008年上诉人与被上诉人签订《安置协议》时，被上诉人并不具有拆迁许可证，《安置协议》是否因此无效。就该协议是否有效而言，首先，《安置协议》是由上诉人主动向政府动迁办提出申请要求提前动迁，而与被上诉人签订，双方均具有完全行为能力并基于意思自由签订；其次，《安置协议》并不违反法律强制性规定，内容合法。被上诉人没有拆迁许可证并不导致《安置协议》无效，还未取得拆迁许可证并不意味着该房屋所在拆迁地违反城市规划或控制性详细规划，也并不意味将来无法取得拆迁许可证。相反，根据案件情况，上诉人为改善生活质量，主动申请提前动迁，说明某某某土地已经纳入政府的征地计划范围，该动迁符合土地利用规划，并未损害上诉人的合法利益。被上诉人虽未取得房屋拆迁许可证，但系争拆迁安置是因上诉人主动提出提前动迁申请后，在当地已有先例的情况下，某镇政府为解决民生问题对上诉人实施的协议动迁，符合当地村民的利益需要。上诉人与被上诉人之间的安置协议系双方作为平等民事主体的合意，并参照了当地的拆迁政策，在上诉人放弃政府安置选择自谋房源的情况下，某镇政府另行补贴该户每平方米700元的政府补差款，故该协议符合公平、合理、自愿、等价有偿的原则。因此，在签订安置补偿协议时被拆迁人是否具有拆迁许可证并不违反法律规定，只要拆迁协议签订的公平合理，当事人意思自由，就应当确认其合法有效。

2. 某村民委员会与周某等征地补偿款纠纷上诉案

原告：周某、白某某

被告：某村民委员会

案情介绍

上诉人某村民委员会(以下简称某村委会)因与被上诉人周某、白某某征地补偿款纠纷一案，不服海口市龙华区人民法院判决，向本院提起上诉。本院立案受理后，依法组成合议庭，对案件进行审理。经合议庭评议，本案现已审理终结。

原审判决查明：周某于1984年5月21日出生在某村，并于2008年8月18日生下一男孩白某某。周某自幼在该村长大，长大后虽未在该村生活，但周某及其儿子白某某的户口仍在该村。周某平时积极参加村里的各项活动，缴纳各项费用，并在该村办理农村医疗补助，依靠村里的土地作为生活保障，某村荒山土地出租合同第一批补偿款每人分得7000元，某村委会于2010年11月26日张榜公布《某村荒山土地出租承包金分配方案》剥夺了周某的分配权，经周某的多次反映无效后，诉至本院要求某村委会支付周某的土地补偿款7000元与白某某的土地补偿款14 000元，某村委会以张榜公布为由提出抗辩。

原审判决认为，周某、白某某的户口在某村，其农村合作医疗也在该村，平时也履行村里的各项义务，系某村委会的村民一员。根据《中华人民共和国妇女权益保护法》第三十条的规定，农村划分责任田、口粮田等，以及批准宅基地，妇女与男子享有平等权益，不得侵害妇女的合法权益。妇女结婚、离婚后，其责任田、口粮田和宅基地等，应受到保障。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条规定，土地补偿费归农村集体经济组织所有。虽然农村集体经济组织依法享有独立进行活动的自主权，某村委会经村民代表讨论张榜公布了《某村荒山土地出租承包金分配方案》，但其在行使自主权时不得违反国家法律、法规的规定。中共中央办公厅曾于2001年5月8日下发厅字(2001)9号《中共中央办公厅、国务院办公厅关于切实维护农村妇女土地承包权益的通知》，针对一些地方在土地承包中不同程度地存在歧视妇女、侵害妇女权益的问题，指出有的以村民代表会议或村民大会决议、村委会决议或乡规民约的形式，剥夺妇女的承包经营权和集体经济组织收益的支配权。要求各省、自治区、直辖市党委和人民政府、中央和国家机关各部委、军委总政治部及各人民团体，在农村土地承包中，必须坚持男女平等原则，不允许对妇女有任何歧视。农村妇女无论是否婚嫁，都应与相同条件的男性村民享有同等权利，任何组织和个人不得以任何形式剥夺其合法的土地

承包权、宅基地使用权、集体经济组织收益分配权和其他有关权益。周某与白某某是龙华区新坡镇某村委会的村民，在划分责任田、宅基地、分配土地征用补偿款、集体企业收益时及其他福利待遇等方面应与该队其他村民享有同等权利及待遇。某村委会通过村民委员会代表的讨论决定公布的《某村荒山土地出租承包金分配方案》与国家法律、法规的规定精神相悖，剥夺了周某、白某某分配经济组织的土地补偿款的权利，没有法律、法规的依据。周某、白某某分别诉请要求某村委会支付已分土地补偿款共计 21 000 元，符合国家法律、法规的规定，依法应予以支持。某村委会抗辩无理，无法采信。据此，依照《中华人民共和国妇女权益保障法》第二条、第三十条，《中华人民共和国土地管理法》第二十六条的规定，判决如下：某村委会应于本判决发生法律效力之日起 10 日内支付土地补偿款 7000 元给周某、14 000 元给白某某，案件受理费 163 元由某村委会负担。如果未按本判决指定的期间履行给付金钱义务，应当按照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百二十九条的规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息。

某村委会上诉称，一审判决认定事实不清，理由简述如下：①周某仅在村里参加了农村医疗合作保险，不能据此认定其“平时积极参加村里的各项活动”；②白某某只是户籍还保留在村里的“户籍空挂户”；③周某不具有某村委会“集体经济组织成员资格”，不能获得同其他人相同的待遇；④周某没有提供其在实际居住地是否取得相应“待遇”的证据；⑤白某某没有提供独生子女证明，一审法院认定其系独生子女明显缺乏事实依据。某村村委会请求：①撤销一审判决，改判驳回被上诉人的一审全部诉讼请求；②本案一、二审诉讼费被上诉人承担。

周某、白某某答辩称：一审判决认定事实清楚，适用法律正确。周某于 1984 年 5 月 21 日出生在某村，自幼在该村长大，现虽未在该村生活，外出打工，但周某平日积极参加村里的各项活动，缴纳各项费用，并在该村办理了农村医疗补助。在外打工未有固定生活来源，仍依靠村里的土地作为生活保障，周某是该村村民。根据《中华人民共和国妇女权益保护法》第三十条，《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条以及中共中央办公厅 2001 年 5 月 8 日发布的厅字(2001)9 号文的相关规定，周某作为该村村民，应该按照该村的土地分配方案分得土地补偿款。白某某是周某的独生子，户口落在该村，且有独生子女证，他应该按照该村分配方案享有双倍的补偿款。一审认定事实清楚，适用法律准确。综上所述，周某与白某某是该村村民，应该按照该村分配方案分得土地补偿款。

二审查明的事实与原审查明的事实一致，据已查明事实，白某某是周某独生子，已经办理独生子女证，根据征地款分配方案，独生子女应分得双份。原审法院判决某村委会支付土地补偿款 7000 元给周某、14 000 元给白某某，并无不当，某村委会的上诉

请求没有法律依据，本院不予支持。原审判决认定事实清楚，适用法律正确，本院予以维持。依照《中华人民共和国民事诉讼法》第一百五十三条第一款第（一）项的规定，判决驳回上诉，维持原判。



案例评析

本案焦点在于土地征收补偿款的受益主体确认。周某户口一直在某村，在某村长大。周某平时积极参加村里的各项活动，缴纳各项费用，并在该村办理农村医疗补助，依靠村里的土地作为生活保障，从这点来看，周某应属于某村集体经济组织的成员。此外，上诉人并不能举证证明周某已取得其他集体经济组织的成员资格，也不能证明其在"夫家"也取得相同征地补偿款的情况，根据《中华人民共和国妇女权益保护法》第三十条，《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十六条以及中共中央办公厅2001年5月8日发布的厅字（2001）9号文的规定，应将周某认定为具有某村集体经济组织成员资格，也体现了保护妇女权利和男女平等的立法精神，法院的这种做法体现了法理与情理的统一。

在拆迁安置补偿案件中，对权利主体的确定直接关系到土地补偿款是否能落实到真正受到拆迁影响人的手中，因此法院在处理类似纠纷时应综合考虑当事人的户口所在地、居住地和生活情况，妥善认定。实践中，该类问题较为复杂。出于经济利益的驱动，相对富裕的集体经济组织的成员嫁入相对贫穷的集体经济组织时，虽已在嫁入地生产生活，但并不将户口迁入。但她既然脱离原集体经济组织所在地生产生活，就表明其与原集体经济组织成员已不存在较为固定的集体生产生活状态，认定其具有原集体经济组织成员资格将导致单一户口标准带来的富裕集体经济组织人口的畸形膨胀；另外，从集体经济组织的自然共同属性出发，因迎娶进入本集体经济组织生产生活所增加的人口自古就被认为本集体经济组织人口数量增长的重要途径之一，以实际生产生活所在地集体经济组织认定其成员资格，也符合历史形成的自然习惯。但对于已经出嫁的原集体经济组织成员，若其户口一直未迁出，若婚后又离婚，自己在外打工，户口一直未迁出且实际上积极参与原集体经济组织的事务这种特殊情况，宜认定为仍属于原集体经济组织成员才符合公平正义的要求。

3. 何某诉某区人民政府房屋征收补偿决定案[①]

原告：何某

① http://www.chinacourt.org/article/detail/2014/08/id/1429374.shtml，中国法院网。

被告：某区人民政府



案情介绍

2011年10月29日，某区人民政府（以下称某区）发布《房屋征收决定公告》，决定对银川路东旧城改造项目规划红线范围内的房屋和附属物实施征收。同日，某区发布《银川路东地块房屋征收补偿方案》，何某位于某区黄河路北侧3号楼205号的房屋在上述征收范围内。经评估，何某被征收房屋住宅部分评估单价为3901元/平方米，经营性用房评估单价为15 600元/平方米。在征收补偿商谈过程中，何某向征收部门表示选择产权调换，但双方就产权调换的地点、面积未能达成协议。2012年6月14日，某区依征收部门申请作出淮政房征补决字[2012]01号《房屋征收补偿决定书》，主要内容：何某被征收房屋建筑面积59.04平方米，设计用途为商住。因征收双方未能在征收补偿方案确定的签约期限内达成补偿协议，某区作出征收补偿决定：①被征收人货币补偿款总计607 027.15元；②被征收人何某在接到本决定之日起7日内搬迁完毕。何某不服，向淮安市人民政府申请行政复议，后淮安市人民政府复议维持本案征收补偿决定。何某仍不服，遂向法院提起行政诉讼，要求撤销某区对其作出的征收补偿决定。

某区人民法院认为，本案争议焦点为被诉房屋征收补偿决定是否侵害了何某的补偿方式选择权。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下称《条例》）第二十一条第一款的规定，被征收人可以选择货币补偿，也可以选择产权调换。通过对本案证据的分析，可以认定何某选择的补偿方式为产权调换，但被诉补偿决定确定的是货币补偿方式，侵害了何某的补偿选择权。据此，法院作出撤销被诉补偿决定的判决。一审判决后，双方均未提起上诉。



案例评析

在房屋补偿决定作出的过程中，被拆迁人有权选择安置方式，自由决定是选择货币补偿还是产权调换。本案中何某向征收部门表示选择产权调换，但双方就产权调换的地点、面积未能达成协议。此后某区就作出《房屋征收补偿决定书》，对何某给予货币补偿。政府和当事人签订补偿安置协议的性质，应当是民事合同同时兼具有行政合同的性质，因为在签订安置协议的过程中，被拆迁人可以选择是货币补偿或是产权调换的形式，但是否予以搬迁不能由被拆迁人和拆迁人自由协商决定，而是由拆迁人（本案中是某区）按照公共利益和城市规划决定。在这种情况下，就安置方式这点而言，需

由拆迁人和被拆迁人协商订立，以保障被拆迁人的合同自由和民事权利。政府在拆迁过程中需要意识到安置补偿协议并非纯正的行政合同，在确定安置方式和补偿款这一点上，要发挥合同自由的精神，经过充分协商确定安置方式。地方政府没有充分尊重何某的选择权，是导致该行政行为存在瑕疵从而被法院撤销的关键。就以公共利益为理由强制拆迁而言，政府无权在未同被拆迁人达成协议的情况下自行决定拆迁，如果是这样，政府就同时担任了运动员和裁判员的身份，这对相对方被拆迁人而言是极不公平的。从公正的角度出发，必须有一个中立的裁判者，在我国扮演这一角色的是法院，来对就补偿安置协议协商不成而要求强制拆迁的案件作出裁断，以保证拆迁人和被拆迁人双方的利益平衡。拆迁问题牵涉到各方利益，这个案件最重要的启示就是，政府作为拆迁人，在进行拆迁工作时一定要遵守法定程序，保证程序正义的实现。一方面，遵守程序是看得见的正义，具有独立的价值，老百姓看到政府遵守程序办事，心理上也容易接受安置方案，减少引发大规模群众性事件的可能性；另一方面，遵守程序办事也可以最大限度地保证实体正义，也就是说，在拆迁过程中遵守充分协商，而后裁决的程序也能保证拆迁双方尤其是被拆迁人的实体权利不受侵犯，得到令拆迁双方都满意的结果。

4. 孔某诉某县人民政府房屋征收决定案①

原告：孔某

被告：某县人民政府

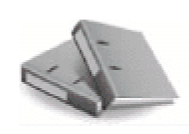
案情介绍

2011 年 4 月 6 日，某县人民政府作出[2011]15 号《某县人民政府关于对泗城泗河路东林业局片区和泗河路西古城路北片区实施房屋征收的决定》（以下简称《决定》）。其征收补偿方案规定：选择货币补偿的，被征收房屋按照该地块多层产权调换安置房的优惠价格补偿；选择产权调换的，安置房超出房屋补偿面积的部分由被征收人出资，超出 10 平方米以内的按优惠价结算房价，超出 10 平方米的部分按市场价格结算房价；被征收房屋面积大于安置房面积的部分，按照安置房优惠价增加 300 元/平方米标准给予货币补偿。原告孔某的房屋在被征收范围内，其不服该《决定》，提起行政诉讼。

一审法院经审理认为，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《条例》）第二条、第十九条规定，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权

① http://www.chinacourt.org/article/detail/2014/08/id/1429370.shtml，中国法院网。

人给予公平补偿。对被征收房屋价值的补偿,不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。根据立法精神,对被征收房屋的补偿,应参照就近区位新建商品房的价格,以被征收人在房屋被征收后居住条件、生活质量不降低为宜。本案中,优惠价格显然低于市场价格,对被征收房屋的补偿价格也明显低于被征收人的出资购买价格。该征收补偿方案的规定对被征收人显失公平,违反了《条例》的相关规定。故判决:撤销被告某县人民政府作出的《决定》。宣判后,各方当事人均未提出上诉。



案例评析

《国有土地上房屋征收补偿条例》第二条规定的对被征收人给予公平补偿原则,应贯穿于房屋征收与补偿全过程。无论有关征收决定还是补偿决定的诉讼,人民法院都要坚持程序审查与实体审查相结合,一旦发现补偿方案确定的补偿标准明显低于法定的"类似房地产的市场价格",即便对于影响面大、涉及人数众多的征收决定,该确认违法的要坚决确认违法,该撤销的要坚决撤销,以有力地维护人民群众的根本权益。政府在涉及拆迁问题的时候,确定补偿安置办法时,一定要根据《国有土地上房屋征收补偿条例》的规定:"对被征收房屋价值的补偿,不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格",妥善制定补偿方案。政府要意识到自己的地位是公共利益的代表者,在处理拆迁问题的时候,首要考虑的是保证被拆迁人因拆迁而受到的经济上的影响能受到公平补偿,被拆迁人的生活质量不能因拆迁而比安置前更低,在制定安置方案时要综合考虑拆迁地的生活成本等因素,明确自己的角色,不能抱有通过拆迁赢利的目的。

5. 霍某诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案[①]

原告:霍某

被告:某市某区人民政府

案情介绍

某市顺昌路 281～283 号 283# 二层统间系原告霍某租赁的公有房屋,房屋类型为旧里,房屋用途为居住,居住面积 11.9 平方米,折合建筑面积 18.33 平方米。该户在册户口 4 人,即霍某、孙一、陈某、孙二。因旧城区改建需要,2012 年 6 月 2 日,被告某

① http://www.chinacourt.org/article/detail/2014/08/id/1429360.shtml,中国法院网。

市某区人民政府作出［2012］2号房屋征收决定，原告户居住房屋位于征收范围内。因原告户认为其户经营公司，被告应当对其给予非居住房屋补偿，致征收双方未能在签约期限内达成征收补偿协议。2013年4月11日，房屋征收部门即第三人某市某区住房保障和房屋管理局向被告报请作出征收补偿决定。被告受理后于2013年4月16日召开审理协调会，因原告户自行离开会场致协调不成。被告经审查核实相关证据材料，于2013年4月23日作出［2013］010号房屋征收补偿决定，认定原告户被征收房屋为居住房屋，决定：①房屋征收部门以房屋产权调换的方式补偿公有房屋承租人霍某户，用于产权调换房屋地址为某市徐汇区东兰路121弄3号204室，霍某户支付房屋征收部门差价款476 706.84元；②房屋征收部门给予霍某户各项补贴、奖励费等共计492 150元，家用设施移装费按实结算，签约搬迁奖励费按搬迁日期结算；③霍某户应在收到房屋征收补偿决定书之日起15日内搬迁至上述产权调换房屋地址，将被征收房屋腾空。

原告不服该征收补偿决定，向某市人民政府申请行政复议，某市人民政府经复议维持该房屋征收补偿决定。原告仍不服，遂向某市某区人民法院提起行政诉讼，要求撤销被诉征收补偿决定。

某市某区人民法院认为，被告具有作出被诉房屋征收补偿决定的行政职权，被诉房屋征收补偿决定行政程序合法，适用法律规范正确，未损害原告户的合法权益。本案的主要争议在于原告户的被征收房屋性质应认定为居住房屋还是非居住房屋。经查，孙一为法定代表人的上海某投资有限公司、上海某生态环保科技有限公司的住所地均为本市金山区，虽经营地址登记为本市顺昌路281号，但两公司的营业期限自2003年12月至2008年12月止，且原告承租公房的性质为居住。原告要求被告就孙一经营公司给予补偿缺乏法律依据，征收补偿方案亦无此规定，被诉征收补偿决定对其以居住房屋进行补偿于法有据。据此，一审法院判决驳回原告的诉讼请求。宣判后，各方当事人均未提出上诉。



案例评析

关于房屋补偿标准，《国有土地上房屋征收与管理条例》第十七条规定：“作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括：（一）被征收房屋价值的补偿”，征收个人住宅的，“具体办法由省、自治区、直辖市制定”。可见，国务院发布的行政法规并没有对个人住宅拆迁补偿的标准作出具体规定，而是通过授权省、自治区、直辖市的政府制定地方政府规章，这就使得个人住宅拆迁补偿标准具有灵活性。就补偿标准而言，省级政府宜结合当地实际生活水平和地价等情况确定，同时要考虑个人居

住房屋和商业用房的区别。在区分居住用房和商业用房的时候,宜秉持实质正义的标准,即根据该住房的实际用途,结合房产登记情况进行确定。如果绝对坚持按照房产登记情况进行补偿,则有可能使实际使用个人住宅进行办公的产权人或者承租人受到不公平待遇,还有一种可能是使实际并不具有商业用途的住宅被评定为商用,被拆迁人不仅受到补偿,反而从中"盈利",这又会损害广大纳税人的利益。因此,在补偿安置办法过于粗略的情况下,就需要作为拆迁人的政府发挥才智,现场调查,在完成拆迁补偿工作的时候既有责任心又有智慧,这样可以减少群众事件的概率,同时提高拆迁效率和维护广大纳税人的权益。

本案的判决结果对如何界定被征收房屋是否属于居住房屋,进而适用不同补偿标准具有积极的借鉴意义。实践中,老百姓最关注的"按什么标准补"的前提往往是"房屋属于什么性质和用途",这方面争议很多。法院在实践中通常依据房产登记证件所载明的用途认定房屋性质,但如果载明用途与被征收人的主张不一致,需要其提供营业执照和其他相关证据佐证,才有可能酌定不同补偿标准。本案中原告未能提供充分证据证明涉案房屋系非居住房屋,故法院不支持其诉讼请求。法院在判决该案件的时候,既坚持了实质正义的标准,又在坚持原则的基础上发挥主观能动性,妥善处理了这一纠纷,维护了广大纳税人的合法权益。

6. 孙某与某公司房屋拆迁安置补偿合同纠纷案

原告:孙某

被告:某公司



案情介绍

上诉人孙某与上诉人某公司房屋拆迁安置补偿合同纠纷一案,双方当事人均不服一审法院民事判决,向某市中级人民法院提起上诉。本院受理后,依法组成合议庭,公开开庭进行了审理。

原审法院经审理查明:2010 年 4 月 13 日,孙某与某公司签订房屋拆迁补偿安置协议一份,约定某公司负责对孙某房屋进行拆除补偿安置工作;孙某在拆迁范围内有房屋 1 套,建筑面积 92.02 平方米,被拆迁房屋的产权属于私有住房,产权证号 0401036987,自行车库 1 间 5 平方米(无产权),孙某选择产权置换方式进行补偿,某公司按孙某拆迁房屋建筑面积 1∶1 比例安置到某某路南侧某某某西侧某公司原垂钓园内并负责协助孙某办理住房进住手续,某公司支付自行车库补偿 3500 元;孙某被安置房屋的产权属于商品住宅,由某公司协助合作方负责办理产权证,办理产权证的相关

费用由拆迁人承担；临时过渡期限自2010年5月1日至2012年4月30日，临时安置过渡费按孙某合法建筑面积每平方米10元/月，过渡期限24个月，按实际过渡时间结算，某公司应在上述约定的期限届满前保证孙某回迁，逾期不能回迁的，某公司应在临时过渡期届满30天前通知孙某，逾期3个月内，某公司按协议约定的临时过渡费150％向孙某支付过渡费，逾期超过3个月，按200％支付过渡费；合同附件部分对安置房屋外墙、内墙等18项内容约定了质量标准，其中约定公共部分的水、电、暖、气、消防等设施一次安装到位，并在交付时保证正常使用，层高按2.9米设计。2010年4月18日，某公司出具承诺书一份，载明对在2010年4月25日前与其签订房屋拆迁补偿安置协议的被拆迁人作出如下承诺：①在临时安置补助费协议标准之外每平方米每月补助2元，此费用与协议分别执行，半年发放一次；②为保证家庭确实困难的被拆迁人迁入时具备最基本的居住条件，在安置房交工后被拆迁人可提出书面申请，公司在原房屋标注基础上增加墙面及顶棚888涂料、居室及客厅地面水泥砂浆压光、室内安装普通胶合板门并油漆、安装白炽灯泡。孙某提交的房屋及其配套设施照片、光盘显示某公司交付的房屋不符合拆迁补偿安置协议约定的交付标准，不具备实际入住条件。某公司提交工程竣工验收备案表显示涉案房屋于2013年1月22日工程竣工验收，孙某称验收存在虚假内容，竣工验收不能等同于达到入住条件。某公司提交的交房手续流程表显示某公司于2013年2月26日将房屋交付孙某，庭审时孙某认可过渡费支付至2013年3月31日。孙某称交钥匙时小区无消防设施，消防设施安装于2013年9月，验收于10月29日，小区水电气接通于2013年8月份；对此问题某公司作为拆迁人未提交小区消防验收以及水电气暖接通具体时间方面的证据。庭后该院现场拍摄该小区自行车棚照片一组，照片显示该小区以南侧围墙内墙为依托，建有一排敞开式简易自行车棚，不是原来的每家一间。孙某原来的自行车棚系某公司所建，无房产证，也没有证据显示存在建设工程规划（建筑）许可证；孙某于1999年从某公司购买、使用。该院受理本案后，经多次调解未果。

一审法院认为新房在交付使用后、实际入住前应该留出一定时间的装修期，现某公司没有考虑到上述因素，在未提供周转房的情况下就停发过渡费既不符合协议约定也不符合某市的有关规定，故某公司先前确认的过渡期限应有所顺延，综合考虑本案实际情况，该院酌情将过渡期限顺延4个月，在该期间内，某公司应双倍支付孙某临时安置过渡费，但对孙某要求对被拆迁的5平方米自行车库进行1∶1安置依据不足，法院未予以支持。双方当事人均不服，提起上诉，二审法院驳回上诉，维持原判。

案例评析

本案争议焦点在于：①过渡期费用的支付截止到何时；②合同约定的自行车库的补偿办法如何处理不够明确。首先，航空公司虽然在2013年2月26日交付房屋，但并没有安装完毕相应的配套措施，根据实际生活常识可以很容易推出，没有安装水电暖设备的房屋无法入住，即使过渡费支付至2013年3月31日，但实际接通水电气也已经是2013年8月份，4月份到8月份的这段时间实际上是无法入住的，因此法院根据实际情况顺延过渡期限并双倍支付孙某临时安置过渡费是合适的。其次，关于自行车库的补偿办法，就合同中约定的“按孙某拆迁房屋建筑面积1∶1比例安置”如何理解，双方发生争议。一审庭审中，上诉人向法庭提交了购买自行车库的相关收据以证明上诉人1999年购买的为该自行车库的所有权。因拆迁补偿协议是某公司提供的统一格式文本，故当理解发生分歧时应当作出对某公司不利的解释。在本案中，应把“按拆迁房屋建筑面积1∶1比例安置”视为包括房屋和孙某拥有产权的自行车棚。但是孙某需举证证明他拥有对自行车棚的所有权。但孙某主张的车库并没有工程规划（建筑）许可证，也就是说，该车棚是违章建筑，上面并不存在产权，因此孙某主张其享有对自行车棚的所有权，要求航空公司按照1∶1的比例进行安置缺乏法律依据。

拆迁过渡安置费是指临时安置补助费，是指拆迁人或者房屋承租人在过渡期可能发生费用的补助，通常又称为过渡费。补助对象是被拆迁人或者房屋承租人，由拆迁人支付临时安置补助费。关于拆迁过渡安置费的发放标准在国务院颁发的房屋拆迁管理条例里没有具体的规定，而只是作出了原则性的规定。但地方根据该条例制作的地方性法规里对此有所规定。例如浙江省对类似情况规定如下。

（1）搬家费应当在拆迁补偿安置协议签订后一次性发给。使用临时周转房的，迁往正式安置的房屋时，应当再次发给。

（2）被拆迁人或承租人自行解决周转用房的，拆迁人应当支付拆迁过渡安置费，拆迁过渡安置费按与被拆迁房屋相同面积、地段的住房租金平均价格确定，计算期限从被拆迁人或者房屋承租人搬离被拆迁房屋之日起至得到安置后4个月止。拆迁人超过协议规定的过渡期限未提供安置用房的，应当自逾期之日起按原标准的两倍支付拆迁过渡安置费。拆迁人提供周转用房，超期未作安置的，除继续提供周转用房外，还应支付规定标准的拆迁过渡安置费。

（3）被拆迁人或者承租人有权选择具体过渡方式。

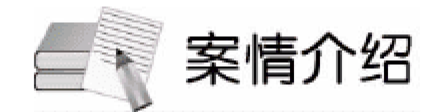
可见即使是地方性法规关于拆迁补偿的具体细则，也没有具体规定到关于车库等附属建筑物的补偿方式，这就对法院审判提出了更高要求，法院在实际审理该类案件

的时候,需要运用智慧,在坚持公平正义的依法判案的基础上,适当照顾弱者利益,这样有利于纠纷解决的彻底性。

7. 刘某与某公司拆迁补偿纠纷案

原告：某公司

被告：刘某



案情介绍

2010 年 10 月,某公司、刘某双方签订了《北京市集体土地房屋拆迁货币补偿协议书》,该协议书第四条约定,刘某应于 2010 年 12 月 31 日前完成搬迁,刘某一直未予搬迁,某公司诉至法院,要求：①判令刘某履行《北京市集体土地房屋拆迁货币补偿协议书》的约定立即搬迁；②判令刘某支付违约金 127 785 元(自 2011 年 1 月 1 日起至 2011 年 2 月 28 日止,并顺延至实际履行之日)；③判令刘某返还提前搬家奖及工程配合奖 40 000 元；④诉讼费由刘某承担。此后,某公司将诉讼请求变更为：①判令刘某履行《北京市集体土地房屋拆迁货币补偿协议书》的约定立即搬迁；②判令刘某返还提前搬家奖及工程配合奖 40 000 元；③诉讼费由刘某承担。一审判决：①刘某履行《北京市集体土地房屋拆迁货币补偿协议书》的约定立即搬迁；②驳回某公司的其他诉讼请求。刘某不同意原审法院的判决,向本院提起上诉,请求本院撤销原审法院判决第一项,改判驳回某公司的全部诉讼请求。刘某主张：①某公司在协议中对刘某有欺诈行为；②某公司并不具备拆迁资质；③对方违背了《中华人民共和国行政许可法》第二十四条的规定,受委托机关不得再委托其他组织或者个人实施行政许可。取得行政许可的沙河镇政府不得再委托某公司进行拆迁。法院审理时查明,原审法院经审理查明：2009 年 5 月 18 日,北京市土地整理储备中心(甲方)与北京市某某区某某镇人民政府(乙方)签订《某某区某某镇某某某区及北区土地一级开发项目委托协议书》,约定：甲方作为该项目的法律主体,实施开发,所有手续均以甲方名义办理,包括项目立项、规划意见书和征地、拆迁等土地一级开发所有相关手续,同时负责先期筹措土地一级开发成本;乙方负责具体实施土地一级开发工作,制订征地拆迁计划,签订征地拆迁协议,组织项目前期及大市政建设工作……乙方在报经区政府同意后,可委托具备资质的国有开发公司承担土地一级开发的具体工作。2009 年 5 月 28 日,北京市某某区某某镇人民政府(甲方)与北京市某某房地产开发总公司(乙方)签订《某某区某某镇某某某区及北区土地一级开发项目委托协议书》,约定经某某区政府批准,甲方委托乙方作为该项目的实施主体。2010 年 10 月 3 日,北京市某某房地产开发总公司(甲方)与

刘某(乙方)就坐落于北京市某某区某某镇某某村东门大街28号院的房屋签订了《北京市集体土地房屋拆迁货币补偿协议书(协议编号:东一拆字第530号)》,约定了补偿方案和搬迁期限。二审法院判决驳回上诉,维持原判。


案例评析

本案中一个焦点就是对于拆迁人主体资格的认定,本案中,某公司系受某某镇人民政府委托,在某某区某某镇某某某区及北区土地一级开发项目中作为实施主体,其有权以拆迁人的身份、以自己的名义与被拆迁人签订拆迁协议,原审被告主张某某镇政府是取得了北京市土地整理储备中心的行政许可,因而不能再将该许可授权委托给某公司,这属于对行政法律关系的错误认定,北京市土地整理储备中心与某某镇政府签订《某某区某某镇某某某区及北区土地一级开发项目委托协议书》的行为并不属于行政授权,而是行政委托行为,而某某镇政府与某公司签订的《某某区某某镇某某某区及北区土地一级开发项目委托协议书》也并不属于行政授权,而是某某镇政府委托某公司委托拆迁的行为,授权行为并不需要法律法规的授权。本案揭示了在拆迁补偿安置中争议较大的一个问题,就是拆迁人资格的确定。根据2001年失效的《城市房屋拆迁管理条例》第四条规定:"本条例所称拆迁人是指市、县人民政府设立的具体实施收回国有土地使用权并依法取得房屋拆迁许可证的单位。"但这条规定在实际拆迁工程中引起的争议很大,实践中这种单位一般是指各地的土地储备中心[①],市、县人民政府设立土地储备中心是为了由其代表政府实施土地收购、储备及出让的前期准备工作,统一进行旧城改造、土地收购与征地拆迁并进行地块整理后由所在地国土资源局进行公开招标、拍卖、挂牌等,但因为其并不能取得建筑规划许可而在发布拆迁公告时仍把建设单位确定为拆迁人,实施拆迁时被拆迁人往往以拆迁人没有实施拆迁的主体资格为由起诉。这反映出我国目前的拆迁工作遭遇的困境:法律体系和实践操作没有相互配合,协调一致。国务院2011年发布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》没有明确拆迁人的范围,只是规定"房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位,承担房屋征收与补偿的具体工作。"各省、自治区、直辖市在制定拆迁补偿具体办法,可以就拆迁人资格规定得更为细致,这样可以避免拆迁过程中很多不必要的矛盾。

8. 李某等诉某公司等房屋拆迁补偿安置协议纠纷案

原告:李某

① 《杭州市土地储备实施办法》(1999年3月10日实施,2000年8月7日修订)第四条规定:"杭州市土地储备中心受市政府委托在杭州市土地收购储备于理委员会指导和监管下,代表政府实施土地收购、储备和出让的前期准备工作。"

被告：某公司、李二、李三

案情介绍

某市瑞虹路×××弄×××号房屋(以下简称被拆迁房屋)为私房，房屋土地使用人为李某母亲刘某(已故)及其子女李四(已故)、李二、李某、李五(已故)、李六。李三、李七、李八、李九系李四子女，嵇一、嵇二、嵇三系李五子女。刘某过世后，其子女未对被拆迁房屋进行继承析产。2009年11月，因瑞虹新城3号地块旧区改造项目，某公司取得沪虹房管拆许字(2009)第6-4号房屋拆迁许可证，并委托上海中虹(集团)动拆迁实业有限公司实施动拆迁。某公司与李二、李三曾于2010年2月6日就被拆迁房屋补偿事宜协商一致，并订立了安置补偿协议。签约后，李二、李三均携家人搬离了被拆迁房屋。此后，李六得知上述协议在其不知情的情况下已签订，且被拆迁房屋已被拆除，遂与某公司交涉，某公司即停止发放货币补偿款和办理房屋进户手续。李六因交涉未果，起诉要求确认上述协议无效。该案由某市虹口区人民法院作出的(2010)虹民(行)初字第37号民事判决确认协议无效，该判决已生效。

原协议被确认无效后，某公司仍无法与该户所有共有人磋商一致签约。2012年8月16日，某公司与李二、李三再次签订了协议。该协议约定被拆迁房屋土地使用面积52平方米，测绘建筑面积184.89平方米，认定建筑面积166平方米，未认定建筑面积18.89平方米。被拆迁房屋价值补偿款人民币(以下币种均为人民币)3 845 128元，该户选择货币补偿后购买异地配套商品房4套，分别为本市浦连路439弄23幢5号402室、1201室，本市宝山区顾村7单元303室，本市鹤霞路600弄21幢93号601室，4套房屋总价值1 534 677元。同时，依协议某公司还应支付该户其他各类补贴费用474 856元、奖励费用299 200元，扣除房款后，某公司应支付该户补偿款3 084 507元。除协议外，某公司还应支付该户过渡费及利息495 519.15元。签约后，李某办理了鹤霞路600弄21幢93号601室房屋的进户手续，李三办理了浦连路439弄23幢5号402室、1201室两套房屋的进户手续，李二领取了货币补偿款2 199 851.28元，李六领取货币补偿款173 264元。目前，在某公司处尚余部分货币补偿款未发，以及顾村7单元303室房屋未办理进户手续。李某起诉要求确认2012年8月16日某公司与李二、李三签订的协议无效，并要求某公司在协议约定的补偿方案外增加两套二室一厅配套商品房。

原审另查明，被拆迁房屋系一证三户，分别为瑞虹路×××弄×××号乙内有两本户口簿(即以李二为户主的一家3口和以李某的儿子李十为户主的其母亲卢某某及

儿子李十一3人)和瑞虹路×××弄×××号内一本户口簿(即李八、李三及其子李十二3人),共计在册户口9人。被拆迁房屋被拆除前,李二和李三两家实际居住该房屋内。

二审法院驳回上诉,维持原判。



案例评析

本案明显体现出拆迁是包含一系列复杂谈判的博弈过程,包括开发商和被拆迁户之间,被拆迁户家庭之间利益如何分配等。本案中首先确定的是在被拆迁房屋上挂有3个户口:李三及其两子一户;李二一家3口;李某之子一家3口。其次,对并未挂在该拆迁房屋户口上的原户主刘某之女李六和李五也应考虑在内。首先考虑到李三和李二一家是住在该被拆迁房屋内,且在该房上挂有户口,这两户对于该被拆迁房屋的依赖性更强,在确定安置补偿方案的时候应该对这两户的实际情况给予充分考虑,适当倾斜照顾;对于李某之子一家人也应给予补偿,因为其虽已搬出该房,但户口仍未迁出,且李某是被拆迁房屋户主刘某的第一顺序继承人,在确定补偿方案的时候应给予其公平份额。再次,关于李六的补偿方法,应当参照李某,结合当事人的自愿想法,也应进行考虑,李六虽然户口已迁出,但这并不改变她是刘某第一顺位继承人的地位,对房屋的拆迁补偿应当考虑其份额,不应完全按照户口登记簿的规定进行补偿,只有这样才能兼顾法理与情理的统一,有助于妥善解决拆迁纠纷,化解社会矛盾。最后,对于已故李五的3个子女的补偿份额,从继承法的角度来看,嵇一、嵇二、嵇三是刘某的第二顺位继承人,若把拆迁补偿款视为刘某的遗产,他们3个也需排在第一顺位继承人的后面,但是他们可以代为继承补偿给李五的款项,但这属于法定继承的范畴。本案中,嵇一、嵇二、嵇三并未积极主张权利,也没有与其他被拆迁人达成一致协议,所以最后并未拿到补偿款,这其中体现了拆迁过程中的博弈。总之,上海两级法院作出的判决比较好地解决了上述各点问题,开发商提出的补偿方案也很科学,给大量涉及家庭纠纷的拆迁补偿案例提供了良好的范本。

就补偿事项而言,结合实际情况,严格按照继承法的法定继承制度来继承拆迁补偿款是不可行的,签订补偿协议过程中需要拆迁所涉及的利益相关人协商合作,同时作为拆迁人的开发商或者政府要做好情况调查工作,同时给群众做好心理工作,仔细说明情况,让老百姓对拆迁补偿情况有心理预期,做到拆迁方和被拆迁方心中有数,才能较好应对这种复杂的拆迁补偿工作。做好沟通工作是拆迁补偿安置过程中最重要的一环,沟通工作贯通于整个拆迁过程,尤其是拆迁准备阶段。实践中大量的案例体

现的问题表现在拆迁准备不充分，实施不科学，缺乏艺术性。作为拆迁人的政府工作人员要做好信息告知工作，结合中央走群众路线的工作精神，耐心细致做工作，拟定拆迁方案要智慧，发挥主观能动性，充分考虑被拆迁人拆迁后的生活方式和品质，必要时考虑到通过养老保险和其他保险的方式来解决，安抚群众的不满情绪，做到深知民意，尽安民心。

第六章

拆迁法律适用

我国的土地征收制度所适用的法律，目前是以宪法为核心和基石，以《土地管理法》和《城市房地产管理法》为适用的主体，此外有行政规章《国有土地上房屋征收与补偿条例》作为国有土地上房屋征收与补偿的主要依据。《国有土地上房屋征收与补偿条例》生效后，之前颁布的《城市房屋拆迁管理条例》随之失效。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》与《城市房屋拆迁管理条例》相比，在很多方面都体现出对人权价值的尊重。其一，从法规的题目来看，原法规的关键词是“拆迁管理”，而现行法规的题目关键词是“征收”与“补偿”，由此可以看出，原法规更多地强调单方面的行政管理，而现法规则强调公民财产权利的价值，征收必须给予补偿。其二，《房屋征收与补偿条例》关注了征收程序的公正，《城市房屋拆迁管理条例》更多地关注拆迁的效率，《房屋征收与补偿条例》引入了专家建议、公众参与等，同时要求进行内部审查和司法审查。其三，对征收范围进行了严格限制。房屋是公民所拥有的重要财产，也是人们生活居住的重要依靠，是不能随意征收的，因此，《房屋征收与补偿条例》把公民房屋的征收限制在公益的范围之内。其四，《城市房屋拆迁管理条例》中，拆迁人是开发商，拆迁人可以自行拆除房屋，也可以委托具有拆迁资格的单位实施拆迁，这等于把强制拆迁公民房屋的权力赋予了非行政主体。而《房屋征收与补偿条例》对此进行变更，其第二十八条规定：“被征收人在法定

期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。”而第二十七条也明确规定：“禁止建设单位参与搬迁活动。”这都体现了《国有土地上房屋征收与补偿条例》比之《城市房屋拆迁管理条例》的进步性。

就农村集体所有土地的征收而言，我国至今没有一部调整农村房屋拆迁行为的法律规范，尽管我国《土地管理法》第四十七条第二、第三款对耕地征用的补偿费、安置补助费进行了规定并有具体的计算标准，但对因土地征用而引起的农民在宅基地上自建房屋的拆迁却没有补偿标准。《土地管理法》第四十七条第三款规定：“被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定”。该条法律将农村房屋拆迁补偿的相关立法事项委任给了各个省、自治区、直辖市，把本该由上位法保护的农民的合法财产权，下放到下位法，由地方性法规、规章及其以下的规范性文件擅自处分农民的财产。

征地补偿过程中适用的法律规范，《国有土地上房屋征收与补偿条例》显示了很大进步，但是在规制安置补偿方面的法律规范还有待完善。由于城市房屋拆迁补偿标准规定的不明确及对于相关监督机制规定的不完备，直接导致了被拆迁人的合法利益受到了损害。比如《国有土地征收与补偿条例》对于补偿标准的规定并不明确，所以在实践中有些政府在拆迁过程中大幅降低补偿标准，而当这种情况出现时，相关法律对于被拆迁人的救济途径规定得不够具体，也没有详细规定对于房屋补偿安置资金发放的有效监督，那么就导致了被拆迁人就处于在事实上的劣势，即便是合法权益受到了侵害，想要得到及时有效的救济也显得比较困难。

此外，《国有土地征收与补偿条例》中明确规定了相关政府可因公共利益的需要对房屋做出征收的决定，可是并未对“公共利益”进行明确的界定，何为“公共利益”，不仅仅在该条例中未有明确规定，且一些政府的社会公益事业和房地产开发等商业活动中对其都有不同的调整，这就在立法层面上造成混乱，相关的城市房屋拆迁的规范性文件中同样未作出明确的界定，现实中地方政府为了眼前利益往往滥用行政权力，保障房地产开发的顺利进行，再加上法律上的规定也含混不清，导致处于弱势的被拆迁人的合法权益容易受到侵犯。

当前我国法律在规范城市房屋拆迁，维护被拆迁人合法权益方面有了显著的进步，但是由于相关的法律制度还不够完善，具体而言，就是要明确界定“公共利益”，完善相关程序和必要的监督制度，从而切实规范城市房屋拆迁行为，保证公平正义的实现，维护被拆迁人的合法权益，促进社会的和谐进步和经济的发展。

1. 朱某等诉某市某区人民政府房屋征收补偿决定案

原告：朱某

被告：某市某区人民政府

第三人：某市某区住房保障和房屋管理局

案情介绍

上诉人朱某因房屋征收补偿决定一案，不服某市某区人民法院(2014)黄浦行初字第382号行政判决，上诉至某市第二中院。本院受理后，依法组成合议庭审理了本案。本案现已审理终结。

原审认定，朱某租赁的公有房屋地址位于本市自忠路×××弄×××号，房屋类型为旧里，房屋用途为居住，租赁部位为二层前楼16.9平方米、二层后楼3.7平方米、底层阁楼9.2平方米、底层灶间6.5平方米，核定建筑面积为41.74平方米。该户在册人口1人，即朱某。因旧城区改建公共利益需要，某市某区人民政府(下称某区政府)于2013年8月6日作出对124街坊的黄府征(2013)5号房屋征收决定，并确定了房屋征收范围，公布了征收补偿方案。朱某户居住房屋位于征收范围内。房屋征收部门某市某区住房保障和房屋管理局(下称房管局)委托某市某房屋征收服务事务所有限公司具体承担房屋征收补偿工作，于2013年8月21日组织投票选举出上海八达国瑞房地产土地估价有限公司为房屋征收估价机构，并予以公告。评估机构对124街坊征收范围内居住房屋的平均单价进行评估，为26 916元/平方米；经评估，朱某户承租房屋房地产单价为27 062元/平方米，因高于评估均价，故对朱某户承租房屋房地产单价按27 062元/平方米计。2013年11月，房管局委托某市房地产估价师协会房地产估价专家委员会对涉案被征收房屋的估价分户报告进行鉴定，鉴定结果为估价机构资质和估价师执业资格在注册有效期内；估价报告基本规范，评估价格合理。房管局根据《某市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》(下称《实施细则》)和房屋征收补偿方案的规定，核定朱某户可得货币补偿款1 644 436.45元(包括被征收房屋评估价903 654.3元、价格补贴337 042.15元、套型面积补贴403 740元)；另可得不选购本地块提供的就近安置房源补贴166 960元，无搭建补贴10万元，面积奖励费208 700元，室内装饰装修补贴20 870元，搬家补助费500.88元，家用设施移装费按实结算，签约搬迁奖励费150 220元等。该户在册人口一人，用于选购房屋时以一人计算。房管局提供了本市和炯路两处房源供朱某户二择一，并与朱某户的货币补偿款互补差价，朱某户未接受上述安置方案。因双方未能在征收补偿方案确定的签约期内达成补偿协

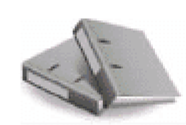
议，房管局遂于2014年3月5日向某区政府报请作出补偿决定。某区政府受理后于同年3月10日、3月12日两次召开审理调解会，朱某均未出席。某区政府经审查核实了相关证据材料，查清房屋征收补偿的事实后，认定房管局提出的以房屋产权调换方式安置朱某户和炯路601弄1幢2号1102室和和炯路601弄1幢2号1103室房屋并结算差价等的具体安置方案合法、适当，遂于2014年3月17日作出沪黄府房征补(2014)209号房屋征收补偿决定。决定主文如下。

(1) 房屋征收部门以房屋产权调换的方式补偿公有房屋承租人朱某。用于产权调换房屋地址为本市和炯路601弄1幢2号1102室，建筑面积72.01平方米，价值993 018元；和炯路601弄1幢2号1103室，建筑面积72.01平方米，价值993 018元。产权调换房屋价值同被征收房屋补偿金额1 644 436.45元结算差价，公有房屋承租人朱某应支付房屋征收部门差价款341 599.55元。

(2) 房屋征收部门给予公有房屋承租人朱某不选购本地块提供的就近安置房源补贴166 960元，无搭建补贴10万元，面积奖励费208 700元，室内装饰装修补贴20 870元，搬家补助费500.88元，家用设施移装费按实结算，签约搬迁奖励费150 220元。

(3) 公有房屋承租人朱某户应当在收到房屋征收补偿决定书之日起15日内搬迁至上述产权调换房屋地址，将被征收房屋腾空，与某市某房屋征收服务事务所有限公司办理移交手续。

某区政府将房屋征收补偿决定书送达朱某户后，又在房屋征收范围内公告张贴。朱某收悉后不服，向某市人民政府申请行政复议，复议机关于2014年7月21日作出沪府复征决字(2014)第82号行政复议决定，维持了上述房屋征收补偿决定。朱某仍不服，向上海某区人民法院院提起行政诉讼，要求撤销房管局所作上述房屋征收补偿决定。一审驳回原告诉讼请求，原告上诉至某市第二中级人民法院，某市第二中级人民法院驳回上诉请求，维持原判。



案例评析

本案中，被拆迁人不同意某区房管局作出的补偿方案，后经调解不成又起诉、上诉，历经两审终审，原因就在于被拆迁人对于补偿方案不满意。根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十七条和十八条的规定，对于被征收房屋的基本补偿包括被征收房屋价值的补偿、因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿和因征收房屋造成的停产停业损失的补偿3个方面，对于被征收房屋价值的补偿标准，第十九条规定：“对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。”这就使得估价成为确定房屋价值程序中最重要的步骤。而如何确定股价的标准，

现在实践中有两种方式：市场估价法和成本估价法。市场估价法就是参照被拆迁类似地区商品房的价格确定被拆迁房屋的补偿标准，成本估计法则是参照被拆迁房屋的成本进行估价。很多拆迁纠纷引起的原因就是对评估机构提出的评估方案不满，很多时候采取成本估价法和市场估价法对房屋评估的结果差距很大，这也是很多引发拆迁纠纷的原因。解决办法是使评估机构的选定市场化，尽量采取市场估价法，在市场估价法实在行不通的情况下再采取成本估价法。

继《国有土地上房屋征收与补偿条例》在 2011 年 1 月公布实施后，住房和城乡建设部 6 月发布了《国有土地上房屋征收评估办法》，确定了房屋征收补偿的评估办法。其中规定，负责房地产价格评估的机构由被征收人协商选定；征收房屋的价值将完全按照类似房地产的市场价格，不再综合政府定期公布的房地产市场价格。这为评估价格依据市场奠定了法律基础。按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。《国有土地上房屋征收评估办法》对此进行了细化。“被征收房屋的类似房地产”是指与被征收房屋的区位、用途、权利性质、档次、新旧程度、规模、建筑结构等相同或者相似的房地产。被征收房屋类似房地产的市场价格，是指在评估时点的平均交易价格。评估时，还要考虑到区位、用途、建筑结构等影响价值的因素。此外，《国有土地上房屋征收评估办法》中明确规定，估价师应当根据评估对象和当地房地产市场状况，对市场法、收益法、成本法、假设开发法等评估方法进行适用性分析后，选用其中一种或者多种方法对被征收房屋价值进行评估。这说明，在立法导向上，由以前的对房屋价值补偿到现在重视对土地价值的补偿。因为如果被征收的地区以后被开发成商业区，土地价格必然随之上涨，那么对于该地区的征收而言，最有价值的是该地区的土地而非其上的建筑物，房屋评估体现土地价值也是公平正义的要求，被拆迁人理应享有一部分由于该土地增值取得的利益。

2. 某市某区人民政府与崔某强制上诉案

原告：崔某

被告：某市某区人民政府

案情介绍

2009 年西宁火车站综合改造项目获得国家批准并由某区政府负责具体实施。2010 年，某市住房保障和房产管理局批准核发了拆许字(2010)第 08 号房屋拆迁许可证，崔某所有的位于某区祁连路×号×楼×室房屋在拆迁范围内，因双方就拆迁安置

协商无果未达成协议,崔某也未在某区政府要求的期限内自行搬迁。2013 年 8 月 21 日,某区政府组织有关部门对崔某的房屋实施强制拆迁。

一审法院认为,拆迁双方在达不成拆迁补偿协议的情况下,应申请房屋拆迁主管部门进行裁决,而不能由拆迁人直接强制拆迁,在裁决规定的期限内未搬迁的,由房屋拆迁管理部门依法申请人民法院裁定后方可进行强制拆迁。本案中某区政府在未依法申请房屋主管部门进行裁决的情况下,将崔某的房屋进行强制拆除,违反了《某市城市房屋拆迁管理条例》的相关规定。某区政府 2013 年 8 月 21 日强制拆除崔某房屋的具体行政行为依据不足,程序违法。其辩称是避免危险协助崔某搬迁而拆除,该搬迁和拆除行为符合法律法规的规定的理由不能成立。现崔某的房屋已被拆除,某区政府的强制拆除行为违法,但不具有可撤销的内容,故崔某请求确认某区政府强制拆迁行为违法的诉讼请求本院予以支持。依照最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条第二款第(二)项的规定,判决确认某区政府强制拆除崔某房屋的具体行政行为违法。一审案件受理费 50 元由某区政府承担。

一审宣判后,某区政府以“其严格按照相关规定实施拆迁,依法尽到各项拆迁职责,鉴于西宁火车站改造的综合考虑,其采取行政措施为崔某搬家和拆除房屋并无不当”为由提出上诉,请求撤销一审判决,驳回崔某的诉讼请求。

庭审中,上诉人、被上诉人对一审法院认定的事实及证据均无异议,本院予以确认。

另查明,2010 年 3 月 2 日,某市住房保障和房产管理局为拆迁人某市城市交通投资建设有限公司核发拆许字(2010)第 08 号房屋拆迁许可证。

被告不服提起上诉,二审法院驳回上诉,维持原判。



案例评析

根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第三十五条规定:“本条例自公布之日起施行。2001 年 6 月 13 日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。本条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目,继续沿用原有的规定办理,但政府不得责成有关部门强制拆迁。”该条例是在 2011 年 1 月 21 日公布,同日开始施行。根据该条规定,凡 2011 年 1 月 21 日后取得拆迁许可证的,拆迁人与被拆迁人签订拆迁安置补偿方案均应按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定进行,但是在该日前已经取得房屋拆迁许可证的,继续沿用《城市房屋拆迁管理条例》。本案拆迁人取得拆迁许可证的时间是 2010 年 3 月 2 日,因此法院适用《城市房屋拆迁管理条例》来裁判是正确的。因此判断是否适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》,首先看案件中被拆迁人是否取

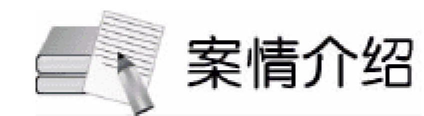
得拆迁许可证，如果是，则看拆迁许可证取得的日期是否在条例公布前，如果是在2011年1月21日前取得，则适用《城市房屋拆迁管理条例》，如果是在该日之后，则适用新实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》。

根据《城市房屋拆迁管理条例》第十六条第一款“拆迁人与被拆迁人或者拆迁人与房屋承租人达不成拆迁补偿安置协议的，经当事人申请，由房屋拆迁管理部门裁决。房屋拆迁管理部门是被拆迁人的，由同级人民政府裁决。裁决应当自收到申请之日起30日内作出。”及第十七条“被拆迁人或者房屋承租人在裁决规定的搬迁期限内未搬迁的，由房屋所在地的市、县人民政府责成有关部门强制拆迁，或者由房屋拆迁管理部门依法申请人民法院强制拆迁。实施强制拆迁前，拆迁人应当就被拆迁房屋的有关事项，向公证机关办理证据保全。”的规定，拆迁人与被拆迁人就房屋拆迁安置补偿达不成协议时，经当事人申请，应当由房屋拆迁管理部门裁决，在裁决规定的搬迁期限内被拆迁人未搬迁的，由房屋拆迁管理部门申请人民法院强制执行。本案中，某区政府没有履行上述法律规定的程序即对被拆迁人的房屋实施了强制拆除，违反了《城市房屋拆迁管理条例》的规定，该强制拆除行为违法。因此一审法院根据《城市房屋拆迁管理条例》的规定确认原审被告的行政行为违法是正确的。

3. 甲等4人诉商丘市睢阳区人民政府土地征收案

原告：乙、甲、丙、丁

被告：某市某区政府



案情介绍

4原告分别是某市某村村民。从2012年12月份起，有人在本村开始征地、拆除房屋，但是没有出示相关项目建设用地征收批准手续和补偿方案。直到2014年6月10日，原告之一甲才从古宋街道办事处信访得到信息，是某区政府人民政府会议纪要(2012)3号文件和(2012)46号文件关于对方域社区建设项目卢楼村实施房屋征收的决定，但没有见到具体内容。原告认为被告没有公开征求意见，擅自征收基本农田，在程序上严重违法，在内容上严重错误，原告请求确认被告征地行为为违法并予以撤销。

原告为证明其主张提供证据：①原告4家的土地承包经营权证；②甲的信访事项处理意见书；③某省国土厅驳回行政复议申请书；④商丘市人民政府信息公开申请答复书。原告提供上述证据证明与被告违法征地行为有利害关系，被告侵犯了原告的合法权益，征地行为是被告实施的，并且没有办理相关手续。

被告对原告证据发表质证意见：被告对原告提交的4份土地承包经营权证书证据

的真实性没异议，但是仅能证明四原告具有土地承包经营权，不能证明其合法权益收到侵犯，且与本案无关。证据2信访事项处理意见书只涉及房屋征收，没有涉及土地。证据3、4均与被告无关。

被告辩称，4原告所在古宋街道办事处和路河镇实施了方域社区建设项目的征收工作，对于4原告涉及的房屋及地上附着物，已经签订补偿协议，并于2013年5月前将补偿款领走。现4原告起诉征地行为违法，根据《最高人民法院关于审理涉及农村集体土地行政案件若干问题的规定》，原告不具备主体资格。对4原告的房屋的征收决定是在2012年11月前公示的，4原告已经知道征收内容及诉讼权利，其起诉已经超过诉讼时效。被告没有实施除上述建设项目外的其他土地征收。

被告在法定期限内提供证据如下。

第一组证据：①商睢政(2012)46号《关于对方域社区建设项目卢楼村实施房屋征收的决定》；②2012年10月30号卢楼村张贴公示照片6张；③某区政府古宋办事处陈某某、韩某某出示的证明。证明目的是证明被告在2012年10月委派工作人员到某区政府古宋乡卢楼村进行张贴和公示，原告超过了起诉期限。

第二组证据：①4原告与拆迁单位签订的拆迁证明，有的选择现金，有的选择房屋置换；②原告已经接受补偿，其权益没有受到侵犯。

原告对被告提供证据发表意见如下：关于第一组证据，是原告一直没有见到的商睢政(2012)46号，该征收决定涉及拆迁的房屋只有19处，而事实上原告村里共300多亩土地被占用。被告提供的照片没有拍照时间和地点，不能证明张贴时间和区域，不能作为证据使用。关于第二组证据，原告认为补偿涉及的是房屋，不是土地。房屋拆迁与土地不一样。证据的真实性是无异议的，但与原告所诉行为无关，也不能证明被告的主张。

经审理查明，原告甲、乙、丙系商丘市某区政府古宋办事处火星台村卢楼村村民，原告丁系商丘市某区政府路河镇大元子村老关庄村民。被告商丘市某区政府人民政府2012年10月27日所作出的商睢政(2012)46号《关于对方域社区建设项目卢楼村实施房屋征收的决定》，受某区政府住房保障和房产管理局委托，某区政府古宋办事处与原告甲、乙，某区政府路河镇人民政府与丁仅签订房屋补偿协议，没有其他批准文件的情况下，将4原告土地征用。



案例评析

根据《土地管理法实施条例》第二十五条的规定，征收土地方案经依法批准后，由被征收土地所在地的市、县人民政府组织实施，并将批准征地机关、批准文号、征收土

地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告。第二款规定，市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案，会同有关部门拟订征地补偿、安置方案，在被征收土地所在地的乡（镇）、村予以公告，听取被征收土地的农村集体经济组织和农民的意见。

本案中，拆迁人没有出示相关项目建设用地征收批准手续和补偿方案就开始强制拆迁，不符合《土地管理法》及其实施条例的规定，程序违法。本案揭示的意义在于，对于为了公共利益需要征用集体所有土地的情况下，一定要遵守法律的规定，既包括实体法上对城市规划、拆迁补偿等方案的规定，也包括在程序法上公布拆迁公告时对批准征地机关、批准文号、征收土地的用途、范围、面积以及征地补偿标准、农业人员安置办法和办理征地补偿的期限等予以公告，保障被拆迁人的知情权。程序正义是看得见的公正，保障被拆迁人知情权的实现，是依法行政的要求，也是妥善解决拆迁纠纷的工具。拆迁人在组织筹划拆迁工作的时候，要重视程序公正的实现，避免“违法拆迁，合法补偿”的情况。对在需征收集体土地的时候，要严格遵守《土地管理法》及《土地管理法实施条例》的规定。

城市房屋拆迁不仅涉及被拆迁方的基本利益，而且还关系到被拆迁方的生命和财产安全，因此国家相关部门必须对其给予高度的重视，但是在实际拆迁过程中，被拆迁方的参与权、知情权和救济权往往被忽视。在拆迁中，政府部门成了房屋拆迁的主体，享有绝对的话语权，反之，处于弱势群体的被拆迁方几乎不可能参与到拆迁的过程之中，无法对拆迁过程表达自己的意见。除此之外，就算被拆迁方有机会参与到拆迁决策中来，但是实际被采纳的机会也是比较小的，大多数被拆方的意见也只是走走形式罢了。在进行城市房屋拆迁时，必须要给予被拆迁人申辩、陈述、听证、质疑和司法救济的权利和机会，尽最大可能让被拆迁方内心的不满和疑虑在听证过程中表达出来，从而让被拆迁方感受到自己在社会中的作用，只有这样做才能更好地避免各类纠纷的发生，保证拆迁工作的顺利进行。

4. 胡某与某市征地办公室房屋拆迁安置补偿合同纠纷上诉案

原告：某市征地办公室

被告：胡某



案情介绍

某市征地办公室（以下称统征办）与胡某分别于 2013 年 1 月 4 日、2013 年 1 月

7 日签订了《残值收购协议书》《征地房屋拆迁补偿、住房货币安置协议书》。根据协议书，双方在签订安置协议后拆迁住房安置完结，胡某应当在 2013 年 12 月 31 日前搬迁完毕，并交出土地。统征办于 2013 年 1 月 7 日向胡某一次性支付了房屋及附着物补偿款 88 446 元、残值回收费 3054 元、住房货币安置款 145 800 元、过渡费 800 元、搬迁费 2000 元、拆迁奖 2500 元、拆迁补助费 15 000 元，共计 257 600 元，但胡某至今仍未进行搬迁，也未交出土地。2014 年 3 月 14 日，统征办诉至一审法院，请求判决胡某立即从其所有的位于某市某区某居委 5 组的房屋搬出，并将该房屋（含附属设施）及其土地交给统征办。

胡某辩称，双方签订协议书及统征办支付补偿款 257 600 元属实，但统征办应当按照新政策进行安置补偿，且统征办还存在漏测房屋面积及附属设施、天然气户头过少、过渡费未支付完毕、对于两个成年子女未按结婚面积标准进行计算等不合理补偿问题。只要统征办将上述问题一并解决，胡某立即搬迁，并交出土地。

一审法院认为，统征办与胡某签订的《征地房屋拆迁补偿、住房货币安置协议书》及《残值收购协议书》是双方的真实意思表示，合法、有效。统征办已按协议支付了相应的安置补偿款，胡某应在协议签订后立即进行搬迁，并交出房屋及土地。对于胡某提出的漏测房屋面积及附属设施等不合理补偿问题，可由统征办与胡某根据相关的政策另行处理，胡某可另行主张，本案不予处理。依照《中华人民共和国合同法》第四十四条、第六十条和第一百零七条的规定，判决如下：胡某于判决生效之日起立即从其所有的位于某市某区某居委 5 组的房屋搬出，并将该房屋（含附属设施）及其土地交给某市征地办公室。

胡某不服一审判决，提起上诉，请求撤销一审判决，依法改判驳回统征办的诉讼请求。理由有以下两点。

（1）《征地房屋拆迁补偿、住房货币安置协议书》及《残值收购协议书》无效。涪陵区某居委 5 组的所有成员早已全部转为城镇居民，根据《土地管理法》及土地管理法实施条例关于“农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员的集体所有的土地为国有土地”的规定，房屋理应按国有土地上房屋征收补偿标准给予补偿，但统征办却根据涪府发（2008）138 号文件规定标准进行补偿，违背国家法律规定。

（2）《征地房屋拆迁补偿、住房货币安置协议书》及《残值收购协议书》签订于 2013 年 1 月 7 日，但重庆市政府关于提高征地补偿标准的通知和涪府发（2013）95 号文件规定的征地补偿标准已提高一倍多，并且执行时间为 2013 年 1 月 1 日，那么，被上诉人理应补偿差额部分，否则显失公平，属于可撤销协议。



案例评析

本案中二审的焦点之一是对土地性质的确定。在征地补偿过程中,确定土地的性质是国有还是集体所有是确定安置补偿标准和方式的前提,因为我国对于国有土地和集体土地的补偿标准不同,适用法律也不同。对于国有土地征用的补偿,适用《土地管理法》和《国有土地上房屋征收与补偿条例》,对于集体所有土地的补偿,适用《土地管理法》及其实施条例。在确定被征用土地是国有还是集体所有时,要核对农村集体经济组织的户口信息及等级证明,做到详细核实,心中有数。

统征办与胡某签订的《征地房屋拆迁补偿、住房货币安置协议书》及《残值收购协议书》的性质属于房屋拆迁安置补偿合同,该合同是民事合同的范畴,合同是双方在平等自愿的基础上通过充分协商而达成,其内容不违反法律规定,应为合法有效。关于胡某上诉提出包括其在内的集体经济组织成员的户口已全部转为城镇户口,其集体经济组织的土地应为国有土地,其建在国有土地上的房屋拆迁应按国有土地上房屋征收补偿标准给予补偿的问题。因我国对土地实行用途管制制度,农村集体经济组织所有的土地用于非农业建设时需要办理统一征用手续后方可进行。本案中,包括胡某在内的集体经济组织成员的土地经重庆市人民政府批准依法征收,在未完成相关程序及手续的情况下,胡某的房屋承载土地的性质仍然属于农村集体经济组织所有的土地而非国有土地,对该类房屋的补偿安置应按征地拆迁相关政策规定由统征办与胡某平等协商解决。如协商达不成一致意见,可由相关职能部门裁决。一旦双方经协商达成一致意见后,即具有民事合同的性质,双方当事人应当按合同约定享有权利和承担义务。一审法院对被争议的征用土地界定为集体所有并无不当,当事人应当按照《征地房屋拆迁补偿、住房货币安置协议书》及《残值收购协议书》的约定履行各自义务,完成搬迁。

5. 某市某区人民政府某村村民委员会等诉周某房屋拆迁补偿合同纠纷案

原告:周某

被告:某市某区人民政府某村村民委员会

第三人:某市城市建设投资开发集团有限公司



案情介绍

周某与东亭村委会于 2007 年 8 月 28 日签订协议书,其中约定:由周某配合国家建设征地拆迁工作,村委会为周某提供安置房;安置建设周期为两年(2007 年 8 月

28日至2009年8月28日)，超过24个月的由村委会按相关政策对周某发放临时安置过渡费;周某与拆迁公司确定还建总面积为204.25平方米，周某选择还建户型为90平方米房屋一套和120平方米房屋一套。还建房屋以房产局实测面积为准，超出拆迁协议确定的还建面积，交房时按2280元/平方米补差价。后双方协商，将90平方米(实际补偿面积为84.25平方米，剩余5.75平方米按差价计算)房屋的还建交付时间改为3年(2007年8月28日至2010年8月28日)，其中2009年8月28日至2010年8月28日的过渡安置费按国家标准，由村委会向周某支付。同日，周某与市城投公司的拆迁代办人拆迁公司签订《集体土地房屋拆迁安置协议书》和《补偿协议》，其中约定：经周某同意，将房屋补偿款3 072 170.20元，直接转入村委会还建房安置账户。2009年11月28日，村委会向周某交付120平方米房屋一套，同日，周某向村委会缴纳了还建房水、电、天然气初装费5480元。2011年3月，村委会电话通知周某要求其收房。因双方就过渡费发放问题协商未果，周某于2012年10月26日向一审法院提起诉讼，要求村委会承担安置补偿过渡费，后于当日向一审法院提出撤诉申请，一审法院于当日作出(2011)洪民初字第00537号民事裁定书，准予周某撤回起诉。现周某认为，村委会没有向周某支付过渡安置费的行为侵犯了其合法权益，故将负责拆迁的市城投公司列为第三人，再次向一审法院提起诉讼。

一审法院认为：根据周某、村委会协议约定，村委会应当在2009年8月28日将还建的120平方米房屋交付给周某，在2010年8月28日将还建的90平方米房屋交付给周某。根据某市政府176号令《某市城市房屋拆迁管理办法》第三十九条的规定，因拆迁人的责任延长过渡期限的，应当自逾期之月起，对自行安排住处的被拆迁人或者房屋承租人增加临时安置补助费。村委会在本案中并未提供证据证明由于市城投公司原因，导致过渡期限的延长，因此，村委会作为向被拆迁人提供还建房的主体，应当承担相应违约责任。村委会通知周某交房的时间应当视为村委会履行交房义务的时间，即村委会在2009年11月28日向周某交付的面积为120平方米的房屋逾期3个月，在2011年3月向周某交付的面积为90平方米(实际补偿面积为84.25平方米，剩余5.75平方米按差价计算)的房屋逾期7个月。因此，村委会应当承担逾期交房的安置补偿费为：120×12×3=4320(元)，84.25×12×7=7076.16(元)，共计11 396.16元。一审法院判决：①某市某区人民政府某村村民委员会自本判决生效之日起10日内，向周某支付房屋拆迁安置费人民币11 396.16元；②某市某区人民政府某村村民委员会于本判决生效之日起30日内协助周某办理房屋权属登记手续；③驳回周某其他诉讼请求。如果未按本判决指定的期间履行给付金钱义务，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十三条的规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息。案件受理费

232 元由某市某区人民政府某村村民委员会负担。

判决后，上诉人村委会不服一审判决，提起上诉，请求撤销一审判决的第一项，依法判令周某承担本案一、二审诉讼费用。理由是：村委会作为拆迁协议的主体，是属于行政委托行为，而不是民事委托。村委会在此项目中，既无经济利益，又不具有自愿性，带有强迫性，因此这种受托行为应属于行政委托。因行政行为产生的纠纷应由行政法律救济途径解决，故诉争房屋逾期交房所产生的法律责任，不应由村委会承担。



案例评析

按照房屋拆迁实行拆迁许可证制度。未取得房屋拆迁许可证的，不得实施拆迁。拆迁人与被拆迁人达不成拆迁补偿安置协议的，经当事人申请，由房屋拆迁管理部门裁决。房屋拆迁管理部门是被拆迁人的，由同级人民政府裁决。裁决应当自收到申请之日起 30 日内作出。省辖市、县(市)人民政府才有权责成有关部门强制拆迁。村委会没有取得拆迁许可证，没有拆迁人资格。因此，对于拆迁人委托给村委会负责具体拆迁安置补偿协议的签订等事项，这一委托行为应当属于行政委托，因为这相当于是村委会承担了一部分行政职能。但是在委托行为结束后，村委会和村民在具体协商安置方案的时候，就属于民事行为的范畴，签订的安置补偿协议也属于一种民事合同。

本案中，周某和村委会于 2007 年 8 月 28 日签订的协议书，系双方当事人真实意思表示，不违反法律、行政法规的强制性规定，合法有效。双方在协议中约定了安置房的交付时间，以及逾期交付时村委会对周某发放临时安置过渡费等。在本案中村委会存在逾期交房的违约事实，村委会作为向被拆迁人提供还建房的主体，对此应当承担相应的违约责任，一审判决村委会向周某支付房屋拆迁安置补偿费 11 396.16 元是合法的。被告称村委会作为拆迁协议的主体，是属于行政委托行为，而不是民事委托的理由不能成立，因为行政委托行为是指在拆迁人委托村委会组织拆迁工作形成的这一法律关系，在这之后村委会和被拆迁人协商拆迁补偿事宜中形成的是民事法律关系，适用《中华人民共和国合同法》裁判并无不当。

正确定性拆迁行为是确定拆迁适用法律的前提。为了定性，必须在城市房屋拆迁过程中，严格区分公益性的拆迁和为了商业利益的拆迁。在此基础上，区分当事人未达成安置补偿协议产生的纠纷性质。在因公共利益而为的征收性拆迁中，是行政主导型的拆迁，这种情形下因为政府机关的介入而产生的纠纷应当先申请行政机关或者政府进行裁决，权利人对裁决不服的可再依法向法院提起行政诉讼。另一方面，如果是为了商业利益的拆迁，那么在拆迁过程中发生的法律关系应当视为是民事性质的，如果一方当事人拒不执行安置补偿协议的，可以向法院提起民事诉讼解决纠纷。



6. 成某等与某市人民政府房屋征收上诉案

原告：成某、陈某

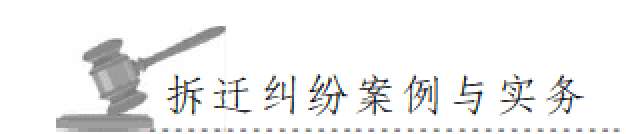
被告：某市人民政府



案情介绍

两原告成某、陈某系夫妻关系，与董某某等15人系某市中山东路191号房屋的住户，两原告系该房屋一楼营业用房的业主。2010年8月17日，该中山东路191号房屋经浙江中浩工程检测有限公司鉴定为Csu等级危房，鉴定报告“建议及要求”部分包含“房屋在不处理的情况下停止使用，对阳台进行全面加固，对开裂部分墙体进行裂缝封闭补强处理……该房屋基本不具备整体加固的经济价值，建议拆除二至四层以减轻承载力”等内容。此后，被告曾先后两次对两原告及相关住户发出城市危险房屋通知，要求全体业主立即搬离该房屋居住。但两原告与其他住户认为根据住房和城乡建设部《城市危险房屋管理规定》第十七条规定：“如果房屋所有人拒不按照处理建议修缮治理，或使用人有阻碍行为的，房产行政主管部门有权指定有关部门代修，或者采取其他强制措施”。某市人民政府仅仅要求被告等人立即搬离，没有完全按照上述规定履行其法定职责，遂起诉要求某市人民政府履行法定职责，案经一、二审法院审理，认为某市人民政府虽然履行了一定的管理职责，但没有完全履行，安全隐患仍然存在。某市人民政府应当依职权，通过正当合理的程序，采取强制措施，将涉案危险房屋的安全隐患排除，遂判决某市人民政府履行对某市中山东路191号危险房屋进行管理的法定职责。判决后，某市人民政府对191号房屋2～4层进行了强制拆除，仅保留了一层的营业用房。2013年4月7日，被告对包括中山东路191号房屋在内的某市老政府地块(一期)征收范围红线图进行了公告。2013年7月23日针对被征收房屋作出了社会稳定风险评估报告。征收补偿费用由某市财政局委派管理中心设立项目专户，足额保障，实行专款专用。2013年8月12日，被告发布了龙政发(2013)97号《房屋征收决定》，以旧城改造和龙渊公园项目建设的名义，将上述中山东路191号房屋作为Ⅱ号区块，与东至陵园路、南至中山路、西至清风路、北至九姑山山脚的Ⅰ号区块土地上的房屋一并予以征收。《房屋征收决定》公告后，该中山东路191号房屋二楼以上的住户均已经与政府签订房屋征收补偿协议。但两原告因补偿问题未与政府达成协议，诉请法院撤销被告作出的龙政发(2013)97号《房屋征收决定》中对Ⅱ号区块即某市中山东路191号房屋予以征收部分决定内容。

原审法院认为，《国有土地上房屋征收与补偿条例》第九条规定：“保障性安居工程



建设、旧城区改建,应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划”,但案涉某市中山东路191号房屋的征收系因危房不具备整体加固价值而予以拆除的客观需要,并非单纯的因旧城区改建所致。危房的治理涉及住户的人身安全及基本生活保障,有其特殊性和紧迫性,现行法律对危房拆除后住户如何安置缺乏相应的程序性规定。在此情况下,被告某市人民政府将该危房以旧城区改建的名义予以征收,虽然未遵循《国有土地上房屋征收与补偿条例》第九条的程序性规定纳入某市国民经济和社会发展年度计划,但符合危房治理的客观性要求,具有一定的合理性。况且被告在征收决定之前进行了社会稳定风险评估,征收补偿费用也已足额到位,征收决定公告的同时征收补偿方案也已予公告,符合国有土地上房屋征收的其他程序性规定。综上,两原告要求撤销被诉《房屋征收决定》中对Ⅱ号区块即某市中山东路191号房屋予以征收部分决定内容,理由尚不充分,不予支持。依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第(四)项的规定,判决驳回原告成某、陈某要求撤销被告某市人民政府龙政发(2013)97号《房屋征收决定》中对Ⅱ号区块即某市中山东路191号房屋予以征收部分决定内容的诉讼请求。

二审法院认为,《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)第八条第(五)项规定:由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要确需征收房屋的,由市、县级人民政府作出房屋征收决定。被上诉人对191号房屋虽以旧城改造的名义进行征收,但考虑到191号房屋是因其单幢房屋经鉴定,结构安全性严重不符合安全标准,必须采取治理措施这一特殊情形下才启动的改造,并非严格意义上《条例》第八条第(五)项规定的情形,故被上诉人虽然未将该房屋改造按《条例》第九条的规定列入某市国民经济和社会发展年度计划,但符合利益衡量原则。且191号房屋除两上诉人外,均已签订《房屋征收补偿协议》并搬离。因此,被上诉人在组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布,并进行了社会稳定风险评估,征收补偿费用也足额到位的情形下,对191号房屋作出征收决定并予以公告,并无不当。


案例评析

原审原告援引《中华人民共和国宪法》和《物权法》认为被告发布征收决定侵犯其对房屋的所有权。就《物权法》而言,它是明确物的归属,发挥物的效用,保护权利人的物权的基本法律,在发生权属争议和确定物权归属的问题上,《物权法》作为其他行政规章和部门规章的上位法,具有适用的优先性。实践中尤其是碰到拆迁的情况,物权法对于被拆迁人保护自己的房产而言过于粗略。《物权法》也是全国人民代表大会制

定的关于物权领域的基本法律，其内容也不可能对被拆迁人的拆迁补偿标准和办法作出具体规定，它起到的作用是提纲挈领地对公民所享有的物权予以保护。在拆迁工作中，各地政府出台的拆迁补偿办法和标准不得违反《物权法》确定的物权基本原则。而原告也是基于对自己物权的保护而提起诉讼。而被告认为通过征收方式拆除危房既能消除危险隐患，又能最大限度保护业主的利益。法院的判决认为，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条第（五）项规定，由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定。其支持了被告认为争议房屋急需拆除否则无法消除危险隐患的观点。

本案中，对争议房屋是否达到危房改造需要拆除的标准是该案争议的焦点。根据案情，浙江中浩工程检测有限公司《某市中山东路 191 号房屋结构安全性鉴定分析报告》中虽认定 191 号房屋安全等级为 Csu 级，建筑结构存在危险，认为该房屋基本不具备整体加固的经济价值，建议拆除二至四层结构以减轻承载力。此外，191 号房屋基础为浅基础，易受地下水位影响，不可长时间浸水。在诉讼过程中被告提出，到 2013 年 5 月初，龙泉雨季即将到来，而 191 号房屋四周历来易于积水，此时距中浩公司鉴定两年多，距研究院有限公司鉴定已有 15 个月，房屋的危险系数和安全隐患更大了。可见，原告被告双方对争议房屋第一层是否确需必要拆除未能达成一致意见。实践中碰到拆迁人和被拆迁人在危房改造过程中是否有必要拆除房屋的问题上不能达成一致意见，拆迁人需证明拆除的必要性和紧迫性，若确属必要，可申请重新鉴定，这样可以提高纠纷解决的满意度。

7. 罗某与某市人民政府土地征收及行政赔偿纠纷上诉案

原告：罗某

被告：某市人民政府

第三人：某市某区某村民委员会

案情介绍

上诉人罗某因其诉被上诉人某市人民政府（以下简称某市政府）及原审第三人某市某区某村委会土地征收及行政赔偿纠纷一案，不服某市中级人民法院于 2012 年 4 月 17 日作出的行政判决，于 2012 年 6 月 3 日通过原审法院向本院提起上诉。本院于 2012 年 7 月 11 日立案受理后，于 2012 年 7 月 18 日依法组成合议庭，并于 2012 年 8 月 9 日在本院第二审判庭公开开庭审理了本案。

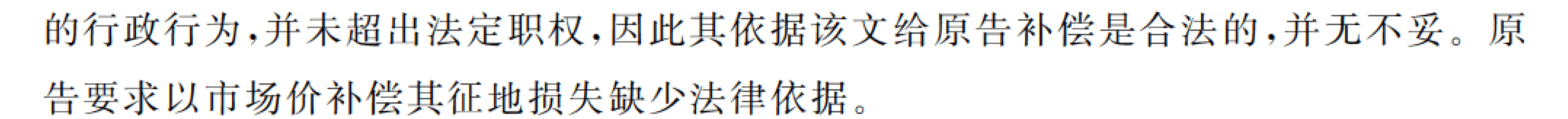
原审判决查明：1992 年 6 月 3 日，罗某向某市政府申请 220 平方米宅基地及地上 40 平方米的建筑物确权登记。某市政府于同年 10 月 7 日对罗某的申请进行了农村宅基地使用权登记。其中，宅基地上 40 平方米的建筑物，于 1997 年 9 月在兰海公司征用罗某家土地建设山屿瑚时，罗某已经自行拆除。2010 年 1 月 17 日，某市政府作出三府办(2010)7 号《关于某市直机关干部职工住宅小区建设项目用地土地调查有关问题的通知》，拟征收位于丹州桥头往海螺方向内进约 1200 米处，用地四至为东至用地界，南至用地界，西至河堤堤防外脚线，北至用地界，用地面积 166.34 亩，用于建设某市直机关干部职工住宅小区建设项目，并对征收范围、补偿标准等做了具体规定。2010 年 4 月 8 日，某市政府作出第 69 期专题会议纪要。2010 年 6 月 23 日，某市政府就征收土地补偿问题与某区海罗村签订了《征用土地补偿协议书》，同时向被征地所有人某村委会支付了征收土地补偿款。

另查，2010 年 9 月 12 日，某市政府在清理该项目范围内的坟山时，清点并以罗某以个人名义登记了桉树 472 棵(472 棵×35 元/棵＝16 520 元)和竹子 8 丛(8 丛×160 元/丛＝1280 元)总计补偿 17 800 元，但该调查结果没有相关部门、人员及清点勘丈人签字，也未经罗某确认，罗某亦未领取该补偿款。



案例评析

从某市政府的征地程序来看，某市政府未严格按照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条及《海南省征收补偿安置管理办法》第五条所规定的程序实施，没有将征地方案和征地补偿安置方案进行公告，其以张贴的《迁坟公告》主张其已履行相关的公告程序，没有事实根据和法律依据。某市政府对罗某被征收土地地上附着物进行清点所做的调查结果，没有相关部门、人员及清点勘丈人的签字，也未经罗某的确认，亦无证据证明已对罗某进行了补偿。故原审判决确认某市政府征收罗某宅基地的行为违法是合法的。对于罗某宅基地被征收造成的损失，应按照《中华人民共和国国家赔偿法》第三十二条、第三十六条有关国家赔偿以支付赔偿金为主要方式，按照直接损失给予赔偿的规定给予上诉人罗某相应的货币赔偿。本案中，某市政府三府[2009]104 号文明确某区征收土地补偿标准为 86 034 元/亩，某市政府亦是以此标准与某村委会签订了征地补偿协议。罗某因其宅基地被征收而造成的直接损失，亦应根据该标准予以确定。根据《土地管理法》第二十五条规定："市、县人民政府土地行政主管部门根据经批准的征收土地方案，会同有关部门拟订征地补偿、安置方案，在被征收土地所在地的乡(镇)、村予以公告"，可见，法律授权市、县政府土地行政主管部门会同有关部门拟定征收补偿方案，因此，某市政府通过[2009]104 号文来制定征收补偿标准是合法



的行政行为，并未超出法定职权，因此其依据该文给原告补偿是合法的，并无不妥。原告要求以市场价补偿其征地损失缺少法律依据。

8. 蔡某诉某市某区人民政府案

原告：蔡某

被告：某市某区人民政府

第三人：某市某区住房保障和房屋管理局、陈某、蔡乙

案情介绍

某市某区人民政府(下称某区政府)于2012年9月8日作出杨府房征(2012)4号房屋征收决定，并将征收决定书及补偿方案在征收范围内进行了公告。被征收地块签约期限为2012年10月20日至2013年1月19日止。截至2012年11月25日，签约率超过规定的协议生效的签约比例。某市某区住房保障和房屋管理局(下称房管局)作为房屋征收部门委托某市杨浦第二房屋征收服务事务所有限公司承担房屋征收与补偿的具体工作。本市惠民路×××弄×××号全幢房屋，在上述房屋征收决定的征收范围内，房屋性质为未出租的私有居住房屋，房地产登记建筑面积为31.3平方米。原房屋权利人蔡丙于1995年7月被报死亡，其生前与妻陈某育有1子1女，即蔡某、蔡乙。蔡丙生前未留有遗嘱，故上述房屋归法定继承人陈某、蔡某、蔡乙共同共有。征收决定公告之日，该户常住户口为5人，即陈某、女蔡乙、子蔡某、儿媳王某、孙子蔡丁。经上海房地产估价师事务所有限公司评估，该被征收房屋房地产市场评估单价为20 726元/平方米(该地块评估均价为21 650元/平方米)，估价时点为2012年9月8日。房屋征收部门于2012年10月9日向被征收人送达分户评估报告。因该户未在规定的期限内申请复估、鉴定，故房屋征收部门于2013年4月15日向某市房地产估价师协会房地产估价专家委员会申请鉴定。2013年4月19日，专家委员会组织专家组进行现场勘察，因该户无人在家，致使专家无法进入房屋，专家委员会于2013年4月26日决定终止蔡丙户房屋征收估价鉴定。因双方在签约期限内未能达成补偿协议，2013年10月30日，房管局向某区政府提请作出房屋征收补偿决定的报告。同年11月5日，某区政府制作居住困难审核征询书，并于次日送达蔡某以及蔡乙、陈某。同年11月15日，平凉街道住房保障办公室向某区政府出具回执，证明截至2013年11月15日，未收到蔡某户3人的居住困难申请。同年11月17日，某区政府组织征收双方进行调查调解，但调解未成。某区政府查明被征收房屋评估价格为677 645元，价格补贴为203 293.5元，套型面积补贴为324 750元，该户房屋补偿金额合计为1 205 688.5元；按

该基地补偿方案，该户若全部选择外区房屋产权调换的奖励为 150 000 元，搬家补助费、家电设施移装费、不予补偿建筑的材料费补贴等费用，依据征收补偿方案按实结算。征收部门提出以房屋产权调换的方式补偿被征收人，并同被征收人结清用于产权调换房屋价值与被征收房屋补偿金额差价款。2014 年 1 月 4 日，某区政府作出杨府房征补(2014)1 号房屋征收补偿决定。决定主文如下。

(1) 房屋征收部门以房屋产权调换的方式补偿被征收人陈某、蔡某、蔡乙。征收部门提供的产权调换房屋为本市浦东新区川南奉公路×××弄×××号×××室，建筑面积 130.38 平方米，市场价值 1 275 116.4 元。产权调换房屋价值与被征收房屋补偿金额 1 205 688.5 元结算差价，被征收人陈某、蔡某、蔡乙在征收部门交付房屋时支付征收部门差价款 69 427.9 元，上述房屋归被征收人陈某、蔡某、蔡乙共有，被征收人应负责安置房屋使用人。

(2) 房屋征收部门在被征收人搬迁交房后的 30 日内向其发放全部选择外区房屋产权调换的奖励 150 000 元、搬家补助费、家电设施移装费、不予补偿建筑的材料费补贴等费用。

(3) 被征收人陈某、蔡某、蔡乙应当在收到本房屋征收补偿决定书之日起 15 日内携使用人一起腾空本市惠民路×××弄×××号全幢所住被征收房屋，并与某市杨浦第二房屋征收服务事务所有限公司办理移交手续。

某区政府分别于同年 1 月 16 日、1 月 17 日将征收补偿决定书送达陈某、蔡某、蔡乙，并于同年 1 月 17 日将该份决定书张贴于基地公示栏中。收到房屋征收补偿决定后，蔡某向某市人民政府提起行政复议，某市人民政府作出沪府复征决字(2014)第 10 号行政复议决定，维持了某区政府作出的上述征收补偿决定。蔡某仍不服，提起诉讼，要求撤销房管局所作上述房屋征收补偿决定。



案例评析

征地纠纷往往会和继承纠纷联系在一起，根据继承法的规定，在拆迁活动中遇到房屋所有权人死亡的情况，继承人便依法享有被拆迁房屋的补偿权。城市房屋拆迁补偿安置协议只能与继承人签订。原来已与被继承人订立的拆迁补偿安置协议履行完毕的，一般不会发生与拆迁人的纷争，但如果协议尚未履行或未全部履行的，被继承人的权利义务便由继承人承受，因此，必须依法来处理这一问题，了解和依据法律所确立的这些原则。在被继承人有多个继承人的时候，签订安置协议要考虑到照顾弱者，这与现代的法治精神相一致。此外，还要坚持权利和义务相一致的原则。被拆迁房屋的所有人死亡，其配偶享受了产权调换房屋的所有权，就必须承担该被拆迁房屋按时搬

迁的义务。其子女如对补偿权有争议，应由其负责解决。如承担不了相应的义务，其权利的承受则需要法律的有力支持。

本案中，被上诉人某区政府具有作出房屋征收补偿决定的行政职权。被上诉人在收到原审第三人房管局的房屋征收补偿决定报告后，核实了相关材料，并组织召开审理调解会议，但调解未成，被上诉人经延期在法定期限内作出被诉房屋征收补偿决定，行政程序合法。被上诉人依据相关房屋征收补偿法规、规章以及征收补偿方案，对蔡某户以房屋产权调换并结算差价的方式进行补偿安置，相关补贴和奖励费用以及结算差价的计算正确，并未损害上诉人户合法权益，关于被征收人的认定，根据《某市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》第二十三条的规定，被征收人以房地产权证所载明的所有人为准。被征收房屋系私房，原产权人蔡丙去世后，其继承人虽对该房屋归属进行约定并予以公证，但并未进行权属变更登记，被上诉人将蔡丙第一顺序继承人陈某、蔡乙、蔡某认定为被征收人，符合相关法律法规的规定。上诉人关于被征收人认定错误的主张，缺乏依据。

对城市房屋拆迁活动中的被拆迁房屋的补偿权的继承，继承人之间应当按照法律规定，本着互谅互让、和睦团结精神协商形成一致意见后，再与拆迁人订立或履行合同，这样做有利于拆迁活动的顺利进行。对继承人的协商，拆迁人一般不干预，但方便时可从旁协助。如提供协商地点、提供资料、提出参考的补偿安置方案等。这样做的目的是为了加快拆迁进度，同时又有利于继承人之间的团结。

第七章

拆迁纠纷救济

城市化进程加快要求国家对国有土地上房屋进行征收，从而高效地利用有限的城市土地资源，但这并不意味着城市化进程加快必然会导致城市房屋征收过程中纠纷、暴力事件的频发。现实中的矛盾和纠纷源自于利益的对立和冲突。在拆迁过程中，拆迁人和被拆迁人都是理性的市场主体，都是为了实现自己的利益最大化。拆迁人目的在成本最小的前提下尽快完成拆迁工作，而被拆迁人则寻求补偿合理。补偿是拆迁纠纷的关键，因而能否顺利解决补偿问题也就成了拆迁救济是否有效的关键。拆迁纠纷救济可以从更为广泛的角度来说明，并不仅仅是在纠纷产生后的阶段，更贯穿于从征收决定作出之日起到征收工作完成之日止的全部过程。由于我国现行的拆迁制度的主导方是政府，因此政府部门在拆迁过程中如何发挥执政智慧，将拆迁纠纷化解于初始状态也至关重要。

从政府作为拆迁人的角度来讲，为了实现拆迁工作的又好又快推进，工作重点和难点就在于群众的拆迁和安置工作。相关部门如果要满足被拆迁人的购置能力，就需要开发商从群众角度思考，科学制定拆迁安置政策，坚持公开、公平、公正进行拆迁和回迁安置工作，有效树立起党和政府的威信。一是科学制定拆迁安置政策。在拆迁过程中，为保证拆迁区居民能够顺利搬迁，在搬迁后保证不低于搬迁之前的生活质量，相关部门在按照法律法规办事的同时，还应照顾该区域收入较低、生活困难的家庭，对住房特困户制定并

实施回迁安置优惠政策。同时在新建小区实行科学的物业管理模式，可以考虑采取提供社区服务岗位的方式减轻低保户和特困家庭的住房负担，这样既解决了一部分就业问题，又能保证动迁群众日后的生活来源。将以人为本落到实处，相关的拆迁工作一定会得到居民的充分认可和肯定，拆迁和回迁安置工作也会得到居民群众的积极响应和配合，减少纠纷与矛盾的产生。在拆迁工作中，应严格执行拆迁政策，有效地提高拆迁和城市改造工作的推进速度。此外，也要坚持拆迁政策的一致性。民不患寡，但患不均。政府制定的拆迁政策，要求对居民应该得到的合法、合理、合政策的补偿应全部补偿到位。应注重协议签订的审核把关，拆迁立法并非轻而易举，要经受多方利益激烈博弈，确保每一份拆迁协议书的签订符合拆迁政策。还应坚持执行政策标准，注重整体平衡和民主法制、社会稳定及社会和谐。同时做到拆迁未动，维稳先行。应成立由政府部门、街道、社区、派出所、代办单位组成的工作组，明确拆迁现场主要负责人为维稳工作第一责任人，并设立现场治安室，维护现场秩序，接待被拆迁居民投诉，解释宣传拆迁安置政策，妥善处置各类突发事件。对群众的情况及时了解，进行疏导，认真研究，争取把矛盾解决在萌芽阶段，避免引发大规模群众性冲突。

从制度设计来讲，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，对房屋征收决定不服可以申请行政复议和提起行政诉讼，就补偿安置达不成协议时由政府作出行政裁决，对此补偿裁决不服可以申请行政复议和提起行政诉讼，对未履行已达成的补偿协议一方可以向法院起诉。但要注意根据 2005 年 8 月 11 日施行的《最高人民法院关于当事人达不成拆迁补偿安置协议就补偿安置争议提起民事纠纷人民法院应否受理问题的批复》明确规定，人民法院不受理没有达成拆迁补偿安置协议的拆迁纠纷。未达成拆迁补偿安置协议，取得房屋拆迁许可证的单位（拆迁人）在没有法定依据的情况下，对被拆迁人的房屋进行拆除造成财产损失的，被拆迁人可以提起民事损害赔偿诉讼。拆迁人与被拆迁人未达成拆迁补偿安置协议，拆迁人侵害被拆迁人房屋所有权，属于民事侵权行为。被拆迁人可以依照《中华人民共和国民事诉讼法》以拆迁人为被告向人民法院提民事损害赔偿诉讼，如果是拆迁公司接受拆迁人的委托违法拆除房屋的，被拆迁人可以以拆迁人和拆迁公司为共同被告，要求他们承担连带赔偿责任。

1. 杨女士诉高新区管委会行政行为违法之诉

原告：杨女士

被告：高新区管委会



案情介绍

杨女士在某省某市高新技术产业园区内拥有养殖场一处，以该养殖场为收入解决全家人的生计。2012 年开始养殖场面临征收，但是对于征收补偿事宜征收方某市高新技术产业园区管委会与杨女士没有达成一致。为此，某市高新技术产业园区管委会对杨女士的养殖场下了征收补偿决定。杨女士认为征收补偿不合理，但是她又不知道如何维护自己的合法权益，于是慕名找到了北京的邸某某律师。

杨女士的养殖场由于没有达成补偿协议，高新区管委会组织人员将其养殖场及养殖办公用房等整个养殖场推平，拔除了栽植的各类树木，给杨女士造成了严重的损失。

代理律师了解情况以后立即启动了法律程序，要求确认高新区管委会的行为违法。经过调查取证确认主体，该案件几经波折，某市人民政府作出了复议决定，确认了高新区管委会的行为违法。



案例评析

本案拆迁人一方为高新技术产业园区管委会，被拆迁人一方为普通百姓，相对来说，百姓处于弱势一方，需要法律适当的保护。

法律的实施需要一个过程，政府相关部门在以前权力运行的模式下的一贯做法一时还难以纠正。我国很多地方的老百姓法律意识比较淡薄，这样的情况下，有的地方在拆迁征地的过程中出现违法情况也就不足为怪。我国法治建设正在全力推进，当政府明知有法而不依，老百姓不知道有法而无从依靠，或者知道有法而不去依法维权，因此，我国法治建设的进程还需要大力推动。希望更多的人能够用法律来解决问题，确实维护自身的合法权益。地方一级政府的违法行为，能够通过上一级政府或者法院来予以纠正，笔者认为如果遇到法律上的问题，没有比法律更能解决问题的途径。因为没有人能够超越法律而凌驾于法律之上。

2. 张某与某市人民政府补偿标准并补偿上诉案

原告：张某

被告：某市人民政府



案情介绍

原告张某因其房屋拆迁，不满某市政府提出的拆迁补偿方案，起诉某市政府，请求：①撤销(2010)12 号文件附件青山水库工程征地及移民补偿标准表中偏(仓)房砖

木补偿标准360元/平方米；②判令被上诉人对上诉人有证39.41平方米住宅按照1088元/平方米补偿，并给予拆房费1万元、奖励费还欠3000元及其他（利息、车费等）；③请求被告将征收的房屋按1088元/平方米补偿，并给付拆房费1万元、奖励费3000元及利息车费。一审法院驳回起诉，原告上诉至某省高级人民法院，称葫政发(2010)12号文件附件关于青山水库工程征地及移民补偿标准的规定违反了省政府(2009)110号批复的规定，行政诉讼法没有规定起诉前须经省政府裁决，上诉人的起诉符合法律规定，原审法院裁定驳回起诉错误，请求高院撤销原审裁定。二审法院查明：葫政发(2010)12号文件附件的补偿标准中规定，偏房无论有证无证都按360元/平方米补偿，不给拆房费，奖励费给3000元。住房的补偿标准是1088元/平方米，给拆房费1万元、奖励费6000元。后二审法院驳回上诉，维持原判。



案例评析

根据《某省征地补偿安置争议裁决办法》第三条第二款规定，因市、县政府根据省政府批准的征地方案确定的土地补偿费和安置补助费标准发生的争议，由省政府裁决。(2010)12号《关于印发某市青山水库工程移民安置基本政策和补偿标准的通知》，是被告依据省政府征地和移民安置法律、法规和政策制定的，原告如对被诉通知移民补偿标准表中偏（仓）房砖木补偿标准360元/平方米有争议，可向省政府申请裁决。关于原告的问题，鉴于2013年1月8日，原告与兴城市青山水库移民安置工作领导小组签订了移民安置补偿协议书，且已领取了签订协议奖金，足以证明安置补偿协议已实际履行，故某市人民政府在该请求中不具有被告主体资格。现原告对安置补偿协议标准及奖励有异议，因是另一法律关系，可另行告诉。

上诉人要求对其有证的39.41平方米偏房按照住房的补偿标准进行补偿，实际上是对偏房的补偿标准有异议，按照《某省征地补偿安置争议裁决办法》的规定，应当先由省政府裁决，对裁决不服的，才能向法院起诉，而不能直接针对补偿标准和补偿数额向法院起诉。上诉人已于2013年1月8日与兴城市青山水库移民安置工作领导小组签订了移民安置补偿协议书，并已实际领取了安置补偿费及相关奖金，现又要求法院判决被上诉人按照住房补偿标准对其偏房进行补偿并支付相关奖金没有法律依据。上诉人的请求事项不属于行政诉讼受案范围，法院的裁判是合法且合理的。

3. 欧甲等与某市人民政府房屋拆迁补偿行政纠纷上诉案

原告：欧甲、尹某、欧乙、欧丙

被告：某市人民政府

案情介绍

上诉人欧甲、尹某、欧乙、欧丙(以下简称“欧甲等4人”)因诉被上诉人某市人民政府房屋拆迁补偿行政纠纷一案,不服某市中级人民法院(2013)清中法行重字第3号行政判决,向法院提起上诉。

原审法院认为,本案是因被告某市人民政府为了建设道路征拆沿途在控制线内的房屋、建筑物等而引发的拆迁安置补偿纠纷,从诉辩的内容来看,本案现争议的焦点有3点:①被告是否应给予原告欧甲等4人80平方米宅基地作为安置;②原告被拆除的建筑物的面积究竟是多少,被告除了已经补偿的3万元之外,是否还应对原告进行补偿;③原告的起诉是否已经超过了法定期限。

首先,关于被告是否应给予原告80平方米宅基地作为安置的问题。原告欧甲等4人要求被告履行拆迁责任补偿给原告80平方米宅基地,从本案查明的事实看,涉案房屋所在的土地于1988年因准备扩建107国道已被征用,当时政府已统一安排地方给原告所属的洲心三角管理区在征用拆迁范围内的24座民房的农户建房;原告现居住在上×村23号,已经在本村有居住的房屋,而上×村各户集体土地登记由于早期建设原因,在土地登记部门并无集体土地登记资料情况,是否当时已经补偿给了原告宅基地,在土地登记部门并无登记证明。原告认为现居住房屋属于其父母所有,被告则认为属于原告所有均无证据证实,对此,原审法院均不予采纳。从涉案房屋在2000年时被拆除情况看,被告发出的46号《通告》,决定对107国道某路段道路两旁的违法、违章建(构)筑物和其他对市容市貌、道路景观影响较大的建(构)筑物进行清理整治。原告的涉案房屋属于该通告确定的清理整治范围。同时,被告发出的《印发清理整治107国道某路段两旁建(构)筑物的拆迁补偿标准的通知》(清府(2000)50号)(以下简称50号《通知》)规定:“在控制范围内需要拆除的祖居房屋或具有三证的合法住房,并在控制线外没有其他住房的,由清理整治指挥部在镇(街)、村范围内按规划补给80平方米宅基地。不具备以上条件的,一律不补偿宅基地。”依据清府(2000)46、50号文精神,补偿宅基地必须具备“三证”,即《国有土地使用证》《房屋产权证》《建筑工程规划许可证》,而原告不具备“三证”。原告欧甲持有的1986年12月25日《宅基地使用证》,是人民政府颁发的使用权证,未经法定程序撤销仍属合法的土地使用权证。被告认为原告未按规定办理更换新的《国有土地使用证》或《集体土地建设用地使用证》,且该证所载户主和家庭人口情况与当时的事实不相符,该证按某市清城区人民政府办公室城区府发(1991)46号文《关于迅速完成土地发证扫尾工作的通知》第(二)条:“原清远县制发的《宅基地使用证》,一律要重新更换,不更换的不受法律保护”的有关规定是不受

法律保护的主张理据不充分，不予采纳。但欧甲持证被拆迁的房屋在 107 国道控制范围内，未经规划和报建属违章建筑，且在拆迁范围外已经有住宅，按照上述 50 号文的规定是一律不予补偿宅基地的。因此，原告不符合补偿宅基地的对象，原告要求某市人民政府补给其宅基地不符合某市人民政府 50 号《通知》的条件。原告提起诉讼请求某市人民政府补给其 80 平方米宅基地的依据不足，不予支持。

其次，关于原告被拆除的建筑物的面积究竟是多少，被告除了已经补偿的 3 万元之外，是否还应对原告进行补偿的问题。原告欧甲等 4 人诉求之二要求被告履行拆迁责任支付拆迁补偿款余额 7 万元(房屋价值 10 万元－已付的 3 万元)。原告对其主张所依据的证据有：1986 年 12 月 25 日《宅基地使用证》《清广大道沿途建筑物调查情况表》编号第 18、19 号、《拆迁补偿清单》《房屋丈量图》。被告认为原告实际被拆除的建筑物的面积只有 39.75 平方米，其依据的事实、理由、证据有：原告持有的 1986 年 12 月 25 日《宅基地使用证》，根据清城区人民政府办公室城区府发(1991)46 号文《关于迅速完成土地发证扫尾工作的通知》第(二)条："原清远县制发的《宅基地使用证》，一律要重新更换，不更换的不受法律保护"的规定应属无效；《清广大道沿途建筑物调查情况表》编号第 18、19 号及《房屋丈量图》记载的只是原告的建筑物的情况，从备注中标明拆除的只是原告 39.75 平方米的建筑物，另外 97.18 平方米(框架结构、无证)并无拆除；《拆迁补偿清单》已经证实原告被拆除的建筑物的面积实际只有 39.75 平方米，补偿款为 28 673 元，原告已经签字确认，被告实际支付给原告为 3 万元，已经补偿完毕。从原、被告的上述证据分析，原审法院确认原告原有建筑物有两间，合共 136.93 平方米，但从证据显示，原告被拆除的建筑物的面积只有 39.75 平方米，该事实有《清广大道沿途建筑物调查情况表》编号第 18、19 号备注中标明的事实和原告在《拆迁补偿清单》中签字确认的事实予以证实，原审法院予以确认。另外，被告当时负责拆迁工作的徐某某于 2007 年 9 月 12 日出具的《关于欧甲房屋情况的说明》及《拆迁补偿清单》上的说明也与上述证据能互相印证，应予认定。另外，原告在信访及其起诉时也没有提及另外 97.18 平方米建筑物已经被拆迁的情况，其一直只是要求补偿宅基地及 39.75 平方米建筑物的补偿余款 13 200 元，进一步印证了上述事实。现原告要求在原已补偿 3 万元的基础上增加 7 万元补偿款的诉求，因原告在起诉和审理过程中未提供其另外 97.18 平方米建筑物已经被拆除的证据，故原告要求被告给予 7 万元补偿款的主张理据不足，对其请求应予以驳回。

再次，关于被告答辩称原告提起行政诉讼已超过了法定的两年的诉讼时效的问题。根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十二条的规定："公民、法人或者其他组织不知道行政行为内容的，其起诉期限从知

道或者应当知道该具体行政行为内容之日起计算。对涉及不动产的具体行政行为从作出之日起超过20年,其他具体行政行为从作出之日起超过5年提起诉讼的,人民法院不予受理。"本案涉案标的为房屋属不动产,因此,根据上述规定,原告的起诉并未超过诉讼时效。被告该主张理据不足,不予采纳。综上所述,依照《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第(一)项的规定,判决:驳回原告欧甲、尹某、欧乙、欧丙的全部诉讼请求。

上诉人欧甲等4人不服,向本院提起上诉,理由如下。

(1)原审法院认定事实不清。理由是:①上诉人持有的《宅基地使用证》户主是上诉人欧甲,原审法院认定户主为其父亲欧某炇缺乏证据证明;②上诉人的涉案房屋不在1988年的征用土地范围内,被上诉人未安排地方给上诉人建房;③上诉人的涉案房屋已被某市人民政府全部拆除,包括39.75平方米及97.18平方米的建筑物;④上诉人涉诉房屋属合法建筑,持有合法的土地所有权证;⑤上诉人在控制线外没有其他住房。

(2)原审判决遗漏、超出上诉人的诉讼请求。

综上,请求撤销一审判决,发回重审。

被上诉人某市人民政府答辩理由如下。

(1)涉案房屋属于被清理整治房屋,并且政府对该房屋已作补偿。2000年,某市政府发出46号《通告》,上诉人的涉案房屋在该通告确定的清理整治范围内。上诉人的涉案房屋实际面积为39.75平方米,《清广大道沿途建筑物调查情况表》第18栏的房屋与本案无关,而且上述第18栏的房屋并无拆除。2000年拆除涉案房屋时,由于上诉人自身原因没有及时领取补偿金,2007年才向某市人民政府提出领取补偿的请求,而某市人民政府已于2008年9月将补偿款拨付给上诉人。

(2)上诉人请求某市人民政府补给其宅基地的依据不足。理由是:①上诉人提供的《宅基地使用证》存在可疑之处,不能作为要求补偿的依据。该证记载的家庭人员情况与当时的事实不相符,面积亦与现场实际计量的面积不相符;②涉案房屋所在的土地于1988年已被征用,当时政府已统一安排地方给拆迁民房的农户建房;③上诉人要求补偿宅基地不符合某市人民政府文件规定的条件;④上诉人在其村里有住处。

(3)上诉人请求某市人民政府支付拆迁补偿款的依据不足。某市人民政府按照欧甲的申请,已拨付3万元补偿款。

综上,请求维持一审判决,驳回上诉人的诉讼请求。

一审法院经审理查明:上诉人欧甲持有原某县某区村镇建设委员会1986年12月25日颁发的《宅基地使用证》,建筑面积为144平方米。2000年7月10日,被上诉人

某市人民政府发出46号《通告》，主要内容为："根据《中华人民共和国公路法》《中华人民共和国城市规划法》及广东省人民政府批准的《某市城市总体规划（1993—2010年）》等有关规定，市人民政府决定对107国道某路段两旁的违法、违章建（构）等进行清理整治。①清理整治的范围：107国道某路段，道路中心线两侧各50米以内的范围，属主要清理整治范围；该道路中心线两侧各50米以外的边缘范围，有严重影响市容市貌的、道路景观的建（构）筑物、附着物的，也纳入清理整治范围。②清理整治对象：凡在清理整治范围之内的所有违法、违章建（构）筑物、附着物，均属清理整治对象。在清理整治范围之内对市容市貌、道路景观影响较大的合法建（构）筑物、附着物，也属清理整治对象……"2000年7月10日，某市人民政府发出50号《通知》，主要内容为："根据市政府46号《通告》精神，为确保清理整治工作如期顺利完成，现将《拆迁补偿标准》印发给你们，并将有关事项通知如下，请一起贯彻执行……③107国道控制范围内，依法领有《国有土地使用证》《房屋产权证》和《建筑工程规划许可证》，且需拆除的建筑物，均可按规定进行补偿（标准见附表）。没有以上三证的建（构）筑物作违章建筑处理，一律不予补偿……附表《拆迁补偿标准》……④宅基地补偿。在控制范围内需要拆除的祖居房屋或具有三证的合法住房，并在控制线外没有其他住房的，由清理整治指挥部在镇（街）、村范围内按规划补给80平方米宅基地。不具备以上条件的，一律不补偿宅基地。"某市人民政府制作的《清广大道沿途建筑物调查情况表》，编号第18、19号栏记载欧甲有房屋两间，分别为97.18平方米（框架结构、无证）和39.75平方米（临建砖木瓦、无证、拆）。2007年9月12日，上诉人与被上诉人签订《拆迁补偿清单》，核定补偿金额为28 673元。2007年12月21日，某市国土资源局作出《复函》，主要内容为："经了解，三角村委会与当时处理拆迁的有关人员和欧甲已反复协商，并已达成补偿款达三万元。现建议按三角村委会与各方的协商结果，建议补偿三万元给欧甲。"2008年9月23日，某市人民政府向欧甲支付了三万元的房屋拆迁补偿款。2011年10月25日，某市信访局作出《关于欧甲房屋拆迁补偿问题的处理意见》，主要内容为：

（1）关于房屋拆迁补偿款问题。欧甲于2007年9月27日向市政府提交《申请报告》要求拆迁补偿，依据市领导的批示，市财政局、国土局提出按政策核定金额，制订方案后，从市级市政配套费中列支补偿款（清财综函（2007）14号）。市国土局根据三角村委会与各方面的协调结果，从《拆迁补偿清单》核定的补偿款28 673元增加1327元。为此，建议补偿三万元给欧甲。

（2）关于补偿宅基地问题。对于欧甲要求补偿宅基地的处理意见：①依据清府（2000）46、50号文精神，补偿宅基地必须具备三证即《国有土地使用证》《房屋产权证》《建筑工程规划许可证》，而欧甲不具备三证，因此不符合补偿对象；②欧甲所持

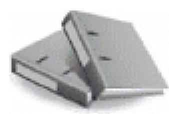
1986年12月25日宅基地使用证，其面积为144平方米，与现场实际计量为39.75平方米严重不符，而且只有一证；③欧甲持证地在107国道控制范围内，属违章建筑，按规定一律不予补偿。如信访人不服可通过司法程序解决，仍以同一事实和理由提出投诉请求的，各级人民政府信访机构和其他行政机关不再受理。2013年2月28日，某市某区某村委会和上×村民小组出具《三角上×村小组欧甲家庭及其兄弟居住情况说明》，主要内容为："目前，欧甲一家四口与父母亲共六人居住在上×村23号，居住房屋是混合结构，二层半，占地面积约90平方米。其弟弟欧某洪一家现住三角上×村14、24号；欧某权一家现住三角上×村17、18号"。2013年1月15日，某市国土资源局清城分局出具《土地登记查询结果证明》，主要内容为："经查阅土地登记档案，我局无坐落在某区某村村委会上×村民小组，土地权利人为欧某奀、欧甲、欧某权的土地登记记录。"

2012年3月25日，欧甲等4人向原审法院提起行政诉讼，请求：①某市人民政府履行拆迁责任补给起诉人80平方米宅基地；②某市人民政府履行拆迁责任支付拆迁补偿款余额13 200元。2012年3月1日，原审法院作出(2012)清中法立行初字第4号行政裁定，认定起诉人的两个诉讼请法立案受理。原审法院于2012年12月26日立案受理，欧甲等4人请求：查清某市人民政府《关于欧甲房屋拆迁补偿问题的处理意见》的合法性，保护农民宅基地使用权。①请求均不是针对行政机关的具体行政行为提出的，不属于行政案件的受案范围，且起诉人所诉的拆迁行为发生在2000年，已超过两年的起诉期限。另起诉人持有的某市信访局作出的《关于欧甲房屋拆迁补偿问题的处理意见》，是信访部门出具的信访答复意见，对信访人的权利义务不产生实际的影响，信访答复不具有可诉性。裁定对起诉人欧甲等4人的起诉不予受理。欧甲等4人不服，向本院提起上诉。本院于2012年9月3日作出(2012)粤高法行终字第113号行政裁定，认为欧甲等4人对某市信访局作出的《关于欧甲房屋拆迁补偿问题的处理意见》不服，以某市人民政府为被告提起本案诉讼，属于人民法院行政诉讼的受案范围，裁定撤销原审法院(2012)清中法立行初字第4号行政裁定，由原审法院依远市人民政府履行拆迁责任补给欧甲等4人80平方米宅基地；②支付拆迁补偿款余额21 000元。原审法院于2013年3月14日作出(2013)清中法行初字第8号行政判决，认定某市人民政府对欧甲涉案的房屋拆迁补偿问题处理正确，驳回欧甲等4人的诉讼请求。欧甲等4人不服上诉至本院，本院于2013年8月9日作出(2013)粤高法行终字第293号行政裁定，认定原审法院对相关事实未查清，裁定撤销(2013)清中法行初字第8号行政判决，发回重审。原审法院于2013年9月5日立案受理，欧甲等4人请求：①被上诉人履行拆迁责任补给上诉人80平方米宅基地；②被上诉人履行拆迁责任支付拆迁补偿

款余额 70 000 元。

二审法院认为，关于上诉人提出房屋拆迁补偿款的问题。上诉人欧甲持有的《宅基地使用证》记载的面积为 144 平方米，与被上诉人某市人民政府 2000 年制作的《清广大道沿途建筑物调查情况表》记载的上诉人持有的 97.18 平方米和 39.75 平方米共 136.93 平方米的建筑物，面积大致相同，两建筑物均在 46 号《通告》确认清理整治的范围内。被上诉人承认拆除了 39.75 平方米的建筑物，否认拆除 97.18 平方米建筑物，但未能举证证明 97.18 平方米的建筑物仍然存在尚未拆除，因此，上诉人起诉主张上述调查情况表记载的两建筑物均被某市人民政府拆除的理由成立，本院予以采纳。由于被上诉人对 39.75 平方米的建筑物核定的补偿款为 28 673 元，而被上诉人登记的 97.18 平方米的建筑物没有具体的项目及构造情况，因此参照 39.75 平方米核定的补偿款计算，拆除 97.18 平方米共需补偿 70 099 元(28 673÷39.75×97.18＝70 099.173)。上诉人提出被上诉人需另行支付补偿款的理由成立，本院予以采纳。原审法院驳回上诉人该项诉讼请求不妥，本院予以纠正。

关于上诉人要求补偿 80 平方米宅基地的问题。由于上诉人现与其父母一起居住，在该村有住处，不符合重新安排宅基地的条件，上诉人提出其没有住房、需补偿 80 平方米宅基地的理由不能成立，本院不予采纳。原审判决驳回上诉人该项诉讼请求并无不当，二审法院予以维持。



案例评析

本案一审二审的焦点在于对于原告主张已拆迁的 97.18 平方米的建筑物，是否已经拆除的事实由哪方承当何种举证责任。原审原告举证证明其持有的《宅基地使用证》记载的面积为 144 平方米，与原审被告某市人民政府 2000 年制作的《清广大道沿途建筑物调查情况表》记载的上诉人持有的 97.18 平方米和 39.75 平方米共 136.93 平方米的建筑物，面积大致相同，两建筑物均在 46 号《通告》确认清理整治的范围内。被告承认拆除了 39.75 平方米的建筑物，否认拆除 97.18 平方米建筑物，但未能举证证明 97.18 平方米的建筑物仍然存在尚未拆除，根据《中华人民共和国行政诉讼法》第三十二条规定，被告对作出的具体行政行为具有举证责任，应当提供作出该具体行政行为的证据和所依据的规范性文件。被告未能证明 97.18 平方米的建筑物仍然存在尚未拆除，因此应当承担举证不能的责任，向原告补偿 97.18 平方米房屋的拆迁补偿款。

4. 李某诉某省某市某区政府房屋拆迁行政赔偿案[①]

原告：李某

被告：某省某市某区政府



案情介绍

某省某市中级人民法院二审认定，2005 年 7 月 15 日，某市房产住宅局向第三人某区城市建设局颁发了房屋拆迁许可证，准予其实施拆迁。原告李某所有的位于某区十九道街的房屋在拆迁范围内。李某房屋动迁时评估价为每平方米单价 2387 元，同时，哈尔滨光太房地产开发有限责任公司 2005 年 7 月 17 日向动迁范围内的居民发放购房须知，表示被拆迁居民签订"拆迁货币补偿协议"后，如购买某小区三街区 301、303、308 栋商品房，原房拆迁建筑面积享受标准价格每平方米 2200 元的优惠，优惠时间 20 天，以上房屋楼层差价 4 层增加 15%。但李某不同意对其房屋价格的评估结论，书面申请复估，但拆迁单位及评估机构未依建设部[2003]234 号《城市房屋拆迁估价指导意见》第二十条、第二十一条第一款的规定予以答复及复核估价。因李某与第三人未达成拆迁补偿安置协议，2005 年 8 月 21 日，被告以其临设机构某市某区拆迁指挥部的名义向李某送达了强制拆除通知，限李某两日内搬迁完毕。原告到期未搬迁，被告于 8 月 24 日将李某的房屋强制拆除。李某不服，遂起诉至法院。至 2008 年 11 月末时，动迁地段的多层房屋销售价格为 4000 元每平方米，4 层加价 18%，阳台计算面积，不含朝向费。

因一审法院判决依据拆迁时可得补偿款确定赔偿金额，李某对此不服，上诉主张，根据行政诉讼法、物权法、国家赔偿法的相关规定，应以上诉人全部实际损失的事实为依据，根据该地段商品房整套销售市场成交价格计算赔偿数额。应按私产商品房 128.76 平方米、每平方米销售价 4200 元计算；楼层差价 20%及朝向费(24 246.60 元)，合计 662 025 元。被告某区政府辩称，按 2378 元每平方米评估作价的拆迁款当年完全可以购买新房，但上诉人始终不同意补偿结果，过错应由上诉人承担，上诉人按照房价上涨增加请求没有依据。

某省某市南岗区人民法院经审理认为，被告作出的强制拆除通知已被确认违法，对因违法行为给原告造成的损失，被告应予赔偿，赔偿金额应为李某因拆迁可得补偿款，拆迁可得补偿款参照第三人同意给付原告的拆迁补偿 303 055.62 元确定。依据

① 最高院行政审判庭《中国行政审判指导案例》。

《中华人民共和国国家赔偿法》第四条第（四）项、第二十五条第一款、第二十八条第（七）项的规定，判决：被告某区政府于本判决生效后10日内，赔偿原告李某拆迁补偿款303 055.62元。宣判后，李某不服，向某市中级人民法院提起上诉。

某省某市中级人民法院经审理认为，李某的原住房为其自购的商品房，被违法拆除后，其应得的住房损失赔偿数额应按能够购置与其原居住状况同类的商品房计算。作为被拆迁人，李某有权对房产估价结论和拆迁补偿数额提出异议，拆迁方没有依照法定方式和程序处理李某的异议，导致拆迁纠纷未能及时解决，对此不能归责于李某。此后商品房价格上涨，李某主张按上涨后的价格计算赔偿数额，合理合法，依法应予支持。比照同类地区、同类房屋，现阶段房屋的价格计算，以哈尔滨光太房地产开发有限责任公司出具的证明为据，李某的房屋建筑面积为128.76平方米（含阳台面积），4层按4000元每平方米加价18%，李某应得赔偿款合计607 747.20元。依照《中华人民共和国国家赔偿法》第四条第（四）项、第二十五条一款、第二十八条第（七）项，《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第（三）项的规定，判决：撤销南岗区人民法院（2008）南行初字第68号行政赔偿判决；某区人民政府赔偿李某房屋损失款计607 747.20元；第二项赔偿款，由某区人民政府在本判决生效后30日内给付李某。


案例评析

本案的焦点问题在于：在拆迁人与被拆迁人之间没有达成协议，行政机关也没有作出拆迁裁决的前提下，某区人民政府作出强制拆除通知并采取强制措施拆除房屋，原告因此起诉要求赔偿，应当以房屋被拆除时的评估价格来计算，还是以法院判决时的评估价格来计算。案例中，李某不同意对其房屋价格的评估结论，书面申请复估，但拆迁单位及评估机构未依建设部[2003]234号《城市房屋拆迁估价指导意见》第二十条、第二十一条第一款的规定予以答复及复核估价。在李某与第三人未达成拆迁补偿安置协议的前提下，被告以其临设机构某市某区拆迁指挥部的名义向李某送达了强制拆除通知。根据当时有效的《城市房屋拆迁管理条例》第十三条、第十六条，明确规定了拆迁人与被拆迁人解决拆迁安置纠纷的两种途径分别是双方签订安置补偿协议或者在达不成协议的情况下，由有权机关作出拆迁安置补偿裁决。第十七条还明确规定，被拆迁人或者房屋承租人在裁决规定的搬迁期限内未搬迁的，由房屋所在地的市、县人民政府责成有关部门强制拆迁，或者由房屋拆迁管理部门依法申请人民法院强制拆迁。本案中被告的行政行为违反程序法的规定，即在原告与其未达成拆迁补偿协议的情况下，没有申请有权机关作出拆迁安置补偿裁决，而是直接做出了前置拆迁通知，使得原告丧失了救济权利的机会。房屋已被违法拆除无法恢复原状，被告行为属于侵

权,应当赔付原告侵权损害赔偿金。根据《中华人民共和国国家赔偿法》第二十八条第(三)项和第(四)项的规定,在赔偿金的计算方式上,由于房屋已经灭失,应当以能够恢复原状的标准来给付赔偿金,即应当以判决时能够在同区位购买同等条件的房屋的价格进行赔偿。因此,对于赔偿金额的确定,应当能够保证原告获得能在被拆迁房屋所在地段同类商品房的赔偿金,也只有这样才可以说判决符合国家赔偿法"填平补齐"的立法原则。

综上,对于拆迁人违反程序已经实施完拆迁,但仍没有协商确定拆迁补偿金,在通过诉讼途径维护权益期间,房价已经较大幅度上涨的情形,法院在确定房屋补偿金的标准时要考虑拆迁行为实施是否合法,如果是程序违法,应当按照《中华人民共和国国家赔偿法》对被拆迁人进行损害填补,按照判决时的评估价格进行补偿,才能符合公平正义的要求。

5. 某县房屋征收管理局诉刘某房屋拆迁合同纠纷案

原告：某县房屋征收管理局

被告：刘某



案情介绍

原告某县房屋征收管理局诉称：①判令被告立即搬迁,腾出房屋和土地；②判令取消原告给付被告的按期搬迁奖励费 15 000 元,取消产权调换房屋面积超出原有照面积部分的优惠政策和免收楼层差价及结构差价的优惠政策；③判令被告向原告支付差价款 142 136 元；④由被告承担本案的一切诉讼费用。

被告刘某未到庭,未作书面答辩,但其委托代理人刘某某在庭审中辩称：房屋不能倒,因为当时签协议时答应被告地解决之前,可以让被告居住。

审理中,原告某县房屋征收管理局向本院提供的证据如下。

(1) 北山封山育林地块房屋征收产权调换安置补偿协议一份,欲证明原告的起诉内容是有依据的事实。

(2) 评估结果一览表 A22 一份,欲证明补偿协议中的数额都是依照该评估结果一览表 A22 为依据的事实。

(3) 北山封山育林项目房屋征收补偿方案一份,欲证明搬迁费、按期搬迁奖励费、数额的计算、主张取消按期搬迁奖励费及相关优惠政策都是有依据的事实。

(4) 差价款计算明细一份,欲证明取消搬迁奖励和优惠政策后,由被告向原告支付差价款 142 136 元的事实。

(5) 北山封山育林项目房屋征收决定一份，欲证明原告对被告实施房屋征收是有合法依据的事实。

被告对原告提供的证据均没有异议，且原告提供的证据符合法律规定，能证明本案的相关事实，与本案存在关联性，本院对原告提供的证据均予以确认。

被告刘某未向本院提交证据。

依据上述证据及结合当事人在庭审中的陈述，确认本案的事实为：为了促进经济和社会发展实施某县旧城区改建，2013 年 9 月 3 日某县人民政府作出了(2013)第 13 号北山封山育林项目房屋征收决定，同日，某县房屋征收安置办公室作出了(2013)第 13 号北山封山育林项目房屋征收补偿方案。被告刘某的房屋正处在被征收区域的范围内，2013 年 10 月 29 日，原告与被告就征收补偿问题达成共识，双方签订了北山封山育林地块房屋征收产权调换安置补偿协议(编号：033 号)，协议约定双方进行产权调换，即被告对自有的房屋选择了产权调换。被告有证房屋两处，面积为 66.75 平方米和面积为 48.80 平方米，无证房屋一处，面积为 14.11 平方米，调换后被告回迁三座楼房，分别是气象局西侧回迁楼 A7 栋 1 单元 5 层 501 室面积 62.69 平方米、气象局西侧回迁楼 A14 栋 1 单元 4 层 401 室面积 77.94 平方米、嘉禾新居 7 栋 2 单元 3 层 232 室面积 64.58 平方米。同时按照约定被告还得到了方案规定的搬迁费 1296.60 元、临时安置费 16 855.80 元、附属物补偿费 45 535.40 元、评估漏项补偿费 22 870.00 元，合计 86 557.80 元，又约定被告按期搬迁应得奖励费 15 000 元。

另查，被告选择产权调换后，被告应支付给原告房屋超面积差价款。被告应回迁面积合计 152.77 平方米(115.55 平方米×1.2+14.11 平方米)，选择的回迁面积合计 205.21 平方米，面积差 52.44 平方米，回迁面积超出原有面积部分，对不超过 20%的面积享受优惠价，优惠价面积 23.11 平方米，优惠价单价 2180 元/平方米，优惠价面积金额 50 379.80 元(2180×23.11)。回迁面积超出原有面积部分，对超过 20%以上的面积按商品房市场价计算，市场价面积 29.33 平方米，市场价单价 3180 元每平方米，市场价面积金额 93 269.40 元(3180 元×29.33 平方米)，被告应支付原告此项费用合计 143 649.20 元。在补偿协议中约定，被告保证在协议签订后 5 日内搬迁完毕，将房屋腾空交给原告。按照补偿协议第五条第(二)项规定超过 30 日仍不搬迁的，完全取消奖励费，取消产权调换房屋面积超出原有照面积部分的优惠政策和免收楼层差价及结构差价款的优惠政策，本协议第三条第(四)、(五)项约定的结算条款作废，双方重新结算。但至今被告未按协议约定时间搬迁和腾空房屋。原告取消全部优惠政策后，重新结算，明细为，差价款有照：115.55 平方米×100 元/平方米＝11 555 元，确认面积：129.66 平方米－205.21 平方米＝75.55 平方米，超出优惠面积：23.11 平方米×

2180元/平方米＝50 379.8 元，市场价格：52.44 平方米×3180 元/平方米＝166 759.2元，合计为228 694元。去掉应给付被告的搬迁费、临时安置费、附属物补偿费、评估漏项补偿费，被告尚应支付原告差价款142 136元(228 694元－86 557.80元)。

法院判决：①被告刘某于本判决生效后5日内将被征收的房屋及土地(宅基地)腾空交给原告某县房屋征收管理局；②取消原告给付被告的按期搬迁奖励费15 000元、取消产权调换房屋面积超出原有照面积部分的优惠政策和免收楼层差价及结构差价的优惠政策；③被告刘某于判决书生效后5日内向原告某县房屋征收管理局支付差价款142 136元。


案例评析

原、被告双方所签订的协议是生效的合同，对双方具有约束力，义务人应全面履行自己的义务。被告没有按合同约定5日内将房屋搬迁并腾空交给原告，被告的行为属于违约行为应承担违约责任。原告要求被告搬迁腾空房屋和土地(宅基地)、取消原告给付被告的按期搬迁奖励费15 000元、取消产权调换房屋面积超出原有照面积部分的优惠政策和免收楼层差价及结构差价的优惠政策、被告向原告支付差价款142 136元的诉讼请求符合法律规定。被告称签协议时答应土地没有解决前可以让被告一直居住，但被告没有提供证据加以证明该事实存在，应承担举证不能的法律后果，且补偿协议中也未约定土地补偿问题。

签订拆迁协议时，拆迁人往往提供的是格式合同。被拆迁人与拆迁人在协商拆迁补偿问题的时候，会就格式合同未约定的部分作出约定。实践中，被拆迁人往往没有契约意识，在口头约定后就未再订立书面协议，本案中就是这种情况。被告委托代理人刘某某在庭审中辩称：房屋不能倒，因为当时签协议时答应被告地解决之前，可以让被告居住。但这一点并没有约定在合同上，也并没有留存录音等证据。《中华人民共和国民事诉讼法》第六十四条规定，当事人对自己提出的主张，有责任提供证据，也就是说对于民事诉讼实行的是“谁主张谁举证”的举证责任。被拆迁人对自己主张的事实，一定要举证证明，否则该事实在法律上就视为不存在。被拆迁人在拆迁补偿这种博弈中，要提高自己的法律意识和权利意识，对于自己主张的事实，要注意留存证据，以免造成被动的结果。

6. 顾甲等诉某市某区住房和城乡建设局拆迁其他行政行为案

原告：顾甲、顾乙、顾丙、顾丁

被告：某市某区住房和城乡建设局

第三人：某市某区街道办事处、顾戊、顾己、顾更



案情介绍

顾甲、顾乙、顾丙、顾丁因与某市某区住房和城乡建设局（以下简称住建局）、某市某区街道办事处（以下简称街道办）、顾戊、顾己、顾更拆迁其他行政行为一案，不服某市某区人民法院（2014）港行初字第00152号行政裁定，向某市中院提起上诉。

原审法院查明，顾甲、顾乙、顾丙、顾丁与顾戊系兄弟姐妹关系，顾某系顾甲、顾乙、顾丙、顾丁与顾戊的母亲，顾戊与顾更、顾己系父子关系。

1991年10月17日，顾某因原有房屋拆迁而申请在原八厂乡光明村7组建房。同日，经某市某区人民政府批准宅基地80平方米。1991年，涉案房屋在该获批宅基地上建成。2004年9月1日，顾某去世。2014年2月28日，某市某区人民政府发布崇川政搬告字（2014）第2号《虹桥路北侧片区改造地块项目协议搬迁公告》，公告内容主要有：因虹桥路北侧片区改造地块项目建设需要，现比照房屋征收补偿标准并遵循合同法规定对该项目范围内的房屋实施协议搬迁，为此，特将搬迁具体事项公告如下：①搬迁范围为东至规划红线，南至虹桥路，西至姚港河，北至规划红线，具体以搬迁红线图为准；②搬迁部门为住建局，具体实施单位为街道办；③被搬迁人为房屋所有权人；④签约期限为2014年2月28日至2014年4月28日。

2014年5月12日，顾更、顾己将房屋交由住建局拆除。随后案涉房屋被住建局拆除。

原审法院认为，本案的争议焦点主要集中在住建局与顾更、顾己、顾戊签订协议及依据协议所实施的拆除涉案房屋的行为究竟是行政行为还是民事行为。

《中华人民共和国行政诉讼法》第五条规定，人民法院审理行政案件，对具体行政行为是否合法进行审查。行政行为是行政主体实施的能够产生行政法律效果的行为，行政主体的单方意志性及强制性是行政行为最主要的法律属性。民事行为是平等主体之间设立、变更、终止民事权利和民事义务的行为，具有平等、自愿、协商一致等法律属性。

原审法院认为，顾甲、顾乙、顾丙、顾丁的第一项诉讼请求中的被诉行为不属于行政行为。同理，第二项关于判令住建局立即与顾甲、顾乙、顾丙、顾丁订立补偿协议的诉讼请求也属于民事法律关系的范畴，两项请求事项均不属于行政诉讼的受案范围。基于以上认定，对本案的实体内容不再涉及。根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第四十四条第（一）项的规定，请求事项不属于行

政审判权限范围的，应当裁定不予受理；已经受理的，裁定驳回起诉。据此，裁定驳回顾甲、顾乙、顾丙、顾丁的起诉。

顾甲、顾乙、顾丙、顾丁上诉称，被上诉人住建局实施的“协议搬迁”实为国有土地上房屋征收与补偿活动，该过程中的所有行为均系行政行为，依法应当适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》并受该条例的约束；被上诉人未依法履行法定职责，作出的具体行政行为严重侵害上诉人的合法权益，上诉人据此提起行政诉讼依法有据；原审法院裁定驳回上诉人的起诉无事实和法律依据，显属枉法裁判。且原审法院出尔反尔，作出的裁定荒诞至极，上诉人无法息诉，请求撤销原审裁定。

被上诉人住建局答辩称，其对案涉房屋的搬迁是遵循合同法的规定进行的协议搬迁，能否完成搬迁取决于合同相对方的意愿，其与某市某区人民政府均无权单方作出强制搬迁行为，故案涉协议搬迁与行政征收在本质属性上截然不同，原审法院认为答辩人拆除案涉房屋的行为系民事行为正确，上诉人的上诉理由不能成立；案涉协议是运用合同法等民事法律规范所达成，在签订该协议过程中并不涉及行政法，协议双方的主体地位应当是平等的。故案涉协议非属行政合同；其拆除案涉房屋并非利用行政权而为，而是依照协议约定及顾己、顾更交付案涉房屋的事实而为，该拆除行为不属于行政行为，不具有行政可诉性。请求驳回上诉，维持原裁定。

原审第三人街道办述称，原审裁定正确，案涉行为是平等主体之间的法律行为，请求驳回上诉，维持原审裁定。

原审第三人顾戊述称，对搬迁公告不服才可以提起行政诉讼。本案搬迁协议中双方的主体平等，双方既享有权利也承担义务，是平等主体之间的法律关系，不是行政法律关系。在本案中不具备行政强制力产生的后果，拆除案涉房屋是双方协商的结果。其次，被上诉人不存在未依法履行职责的事由。房屋由顾戊建设，在房屋存续期间，没有人提出异议，房屋完全属于顾戊所有。被上诉人和顾戊之间通过协商签订的协议不存在违法事由。该房屋拆迁前没有人提出异议。上诉人也未履行继承顾某财产的相关程序，被上诉人和顾戊之间签订的合同不存在侵犯他人合法权益的情形。原审法院裁定驳回起诉适用法律正确。原审法院不存在出尔反尔问题，上诉人的上诉理由不能成立。原审裁定事实清楚，证据确实充分，适用法律正确。请求驳回上诉，维持原审裁定。

原审第三人顾己的述称意见与顾戊相同。

原审第三人顾更未到庭，亦未提供书面意见。

在上诉人提起上诉后，原审法院已将当事人在原审中提供的证据随案移送本院。

本院经审理，对原审法院查明的案件事实依法予以确认。

本院认为，本案争议焦点是：①被诉行为是否属于行政行为，即本案是否属于行政诉讼的受案范围；②上诉人在原审中要求被上诉人住建局履行签订房屋拆迁补偿义务的法定职责是否属于被上诉人职责范围；③原审适用法律是否正确。

本案中，从顾甲、顾乙、顾丙、顾丁的行政起诉状看，其提出的第一项诉讼请求为依法确认住建局拆除某市某区文峰街道光明村 7 组 38 号房屋的具体行政行为违法。第二项诉讼请求为依法判令住建局立即履行与顾甲、顾乙、顾丙、顾丁就已被拆迁的房屋订立补偿协议，并给予其实际补偿的法定职责。

本院认为，第一，根据国务院《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条的规定，为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定。第十七条第一款规定，作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括：（一）被征收房屋价值的补偿；（二）因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；（三）因征收房屋造成的停产停业损失的补偿；等等。第二十一条规定，被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。由此可见，作出国有土地上房屋征收与补偿决定的主体是市、县级人民政府。该征收或补偿决定属于具体行政行为，具有可诉性。对于被征收人而言，其针对补偿问题具有选择权。但在本案中，上诉人所称的所谓实施房屋征收具体行为的主体并非某市某区人民政府，而是由其下属部门住建局在与顾己、顾更、顾戊签订《某区房屋搬迁补偿安置协议》后，并在顾己、顾更交付房屋以后实施拆除行为。因此，上诉人主张本案中的“协议搬迁”实为国有土地上房屋征收与补偿活动，该过程中的所有行为均系行政行为，依法应当适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》并受该条例的约束的理由没有事实和法律依据。

第二，本案中，上诉人在原审中提出的第二项诉讼请求是要求判令住建局与其签订补偿协议。然而，如上所说，根据《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，实施国有土地上房屋征收与补偿行为的主体是市、县级人民政府。因此，上诉人提出的该项诉讼请求与其上诉称本案应当适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定的理由自相矛盾。其要求与住建局签订补偿协议的主张没有法律依据，且属于对象（主体）错误。换言之，如果适用《国有土地上房屋征收与补偿条例》的规定，那么上诉人主张应当与其签订补偿协议的相对方应为某市某区人民政府而非住建局，即履行补偿义务法定职责的主体是某市某区人民政府而非案涉房屋实施拆除行为人住建局。因此，上诉人的该上诉主张没有法律依据。

第三，本案中的搬迁协议是协议双方在自愿、平等、协调基础上依照合同法等民事法律达成，其中协议第四条约定了各自的违约责任且内容公平，该条款具有典型的民

事法律行为特征。因此,原审法院认为案涉房屋搬迁补偿安置协议符合民事行为的法律属性。

第四,无论是行政合同还是民事合同的订立,双方必须经过磋商、协调等过程,在双方达成合意后才能进行。反过来说,无论是行政机关还是其他公民、法人或者其他组织,均不能强制要求对方与其订立合同。同理,作为审判机关的法院亦不能强制判决两方订立某一行政或者民事合同(判决要求一方或双方当事人履行某种约定义务、法定义务等,或者判决要求行政机关一方履行法定职责的除外)。因此,上诉人在原审中提出的第二项诉讼请求显然不属于行政审判权限范围。

综上,上诉人主张本案中的协议搬迁实为行政征收,该协议搬迁过程中的所有行为均为行政行为,被上诉人未依法履行法定职责,上诉人提起行政诉讼依法有据,原审裁定属于枉法裁判等理由没有法律依据。上诉人在原审中提出的部分诉讼请求不属于行政审判权限范围。原审法院裁定驳回起诉适用法律正确,应予维持。本院对上诉人的上诉请求依法不予支持。据此,依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第(一)项的规定,裁定如下:驳回上诉,维持原裁定。



案例评析

本案中,从某市某区人民政府颁布的崇川政搬告字(2014)第2号《虹桥路北侧片区改造地块项目协议搬迁公告》来看,涉案房屋搬迁是政府主导下开展的工作,这是不争的事实。但作为公告中确定的搬迁部门,住建局与顾更、顾己签订及履行补偿安置协议的行为并不具有行政行为的法律属性。从该协议的签订过程看,协议双方采取的是平等协商的方式,住建局并未运用具有强制力的行政职权;协议所涉及的房屋补偿利益以及交房等内容,也主要涉及相关民事权益的实现;协议签订后,顾己、顾更也是自愿将涉案房屋交由住建局拆除。因此,双方所签订的协议体现的是平等、自愿、协商一致的特点,完全符合民事行为的法律属性。由于协议本身属于民事法律关系,不同于利用行政职权实施的强制拆除房屋的行政行为。因此,本案中住建局拆除房屋的行为应当作为民事行为对待。

从实际情况来看,因协议履行引发的争议,协议的任何一方都有权提起诉讼。如果将签订及履行协议的行为视为行政行为,也就意味着行政机关也有权提起行政诉讼。而我国目前并未有行政机关作为原告的行政诉讼制度设计。因此,在目前的法律制度框架下,将签订协议以及因协议履行引发的争议作为民事争议处理更为适宜。

再从顾甲、顾乙、顾丙、顾丁的诉讼主张看,本质在于涉案房屋拆迁补偿利益的归属与分配问题,反映的是顾甲、顾乙、顾丙、顾丁与顾己、顾庚之间的民事权利义务关

系，对此也可以应当通过民事诉讼的途径解决。

在当前的征收制度模式下，拆迁工作的双方当时人，一方是政府，另一方是被拆迁人。双方签订的安置补偿协议是何性质影响到当事人诉讼策略的设计。该案中，法院采取的观点是将其视为民事合同，由双方自由协商订立，在此过程中并没有动用公权力，政府在签订拆迁协议的时候扮演的并非公权力角色，而是作为平等的土地市场主体从被拆迁人手中购买土地。因此，在前述情况下，如果第三人对补偿协议有异议，可以从民事合同侵权角度维权，如通过第三人异议之诉来主张安置补偿合同侵犯其合法物权，而不是通过行政诉讼的方法起诉。被拆迁人及其代理人在起诉时要分情况，不同处理，如果是类似此案的合同，则宜选择民事诉讼，以侵权为由起诉则胜诉的可能更大。

7. 张某诉某市住房和城乡建设局拆迁行政裁决及行政赔偿案

原告：张某

被告：某市住房和城乡建设局

第三人：某市土地储备中心



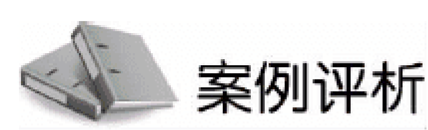
案情介绍

人民法院查明，被告某市住房和城乡建设局前身名称为某市建设局。2003 年 12 月 28 日，第三人某市土地储备中心获得了某市拆迁办公室颁发的新拆许字(2003)第 8 号拆迁许可证，开始对某市大桥路以南、新华路以东、华夏小区一巷以西、新戴河以北建筑面积 20 816 平方米的房屋实施拆迁，原告张某的房屋在拆迁范围内。因原告与第三人就拆迁补偿安置问题未能达成协议，经第三人申请，被告某市住房和城乡建设局作出了新建裁字(2005)18 号《行政裁决书》，裁决第三人对原告实行货币补偿。原告张某不服该裁决提起行政诉讼，某市人民法院作出(2005)新行初字第 41 号行政判决，维持了被告的行政裁决。原告不服提出上诉，徐州市中级人民法院于 2006 年 5 月 29 日作出(2006)徐行终字第 64 号《行政判决书》，判决撤销被告作出的新建裁字(2005)18 号《行政裁决书》，并责令被告在收到判决书之日起 30 日内重新作出裁决。

2006 年 6 月 8 日，被告按照徐州市中级人民法院(2006)徐行终字第 64 号终审判决内容，召集原告及第三人重新选择评估机构，但双方因评估时点及评估机构的准入等问题未能达成一致意见，拆迁评估未能及时进行。直至 2007 年 6 月 21 日，被告向某市公证处提出申请，对抽签确定被拆迁范围内的房屋拆迁评估机构进行公证，公开抽签决定由宿迁市某房地产评估咨询有限公司负责原告房屋的拆迁评估工作。同年

6 月 25 日该公司作出评估报告。原告得知后认为补偿过低，于同年 7 月 24 日自行委托江苏某房地产估价咨询有限公司对其房屋重新进行评估。被告认为重新评估结果与原评估结果超出允许误差范围，于同年 8 月 10 日委托徐州市拆迁评估专家委员会对两份评估报告予以鉴定。同年 9 月 10 日徐州市拆迁评估专家委员会作出徐拆评鉴定(2007)3 号鉴定报告，认为宿迁市某房地产评估咨询有限公司出具的评估报告中技术报告同技术线路不相符，导致技术报告不完整，不能支持估价结果，且估价报告格式不符合《房地产估价规范》；认为江苏某房地产估价咨询有限公司出具的评估报告估价时点错误导致估价结果不适用该项目的拆迁补偿，可比实例房地产的选取与估价对象房地产有较大差异，存在瑕疵，建议上述两评估机构重新出具估价报告。同年 9 月 20 日，宿迁市某房地产评估咨询有限公司再次作出估价报告。2008 年 2 月 29 日被告作出新建裁字(2008)2 号《拆迁纠纷行政裁决书》，裁决第三人拆除原告张某房屋建筑面积 269.54 平方米，并于 2008 年 3 月 20 日前补偿给原告房地产补偿费、定附物补偿费、误工费等费用合计 189 679 元。原告不服诉至法院，请求撤销该行政裁决书。徐州市中级人民法院立案受理后，2008 年 11 月 26 日，被告依法组织双方进行调解，双方未达成调解意见。2009 年 2 月 23 日，被告作出新建裁字(2009)4 号行政裁决书。

一审法院维持被告某市住房和城乡建设局于 2009 年 2 月 23 日作出的新建裁字(2009)4 号行政裁决书，驳回了原告其他诉讼请求，原告不服一审判决上诉至徐州中院，二审驳回上诉，维持原判。



案例评析

本案中拆迁事实发生在 2004 年，当时生效的国务院《城市房屋拆迁管理条例》第五条第二款规定：“县级以上地方人民政府负责管理拆迁工作的部门对本行政区域内的城市房屋拆迁工作实施监督管理。”第十六条规定：“拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人达不成拆迁补偿安置协议的，经当事人申请，由房屋拆迁管理部门裁决……”被告某市住房和城乡建设局作为城市房屋拆迁管理部门，具备拆迁裁决的主体资格。第三人某市土地储备中心已取得房屋拆迁许可证，应认定其具备拆迁人的资格，但关于拆迁许可证的合法性问题并不属于该案的审理范围。因为原告并没有在起诉时提出请求，应当尊重当事人的处分权。

涉案拆迁纠纷历经 3 次裁决，被告第一次作出的新建裁字(2005)18 号行政裁决书被徐州市中级人民法院依法撤销后，被告以公证抽签方式选取了评估机构并重新评估，后作出新建裁字(2008)2 号《拆迁纠纷行政裁决书》，但因送达程序不合法第二次被撤销。在此基础上，被告根据原徐州市九里区人民法院作出的(2008)九行初字第 9 号

生效行政判决,完善送达程序,并依照《城市房屋拆迁行政裁决工作流程》等规定进行了权利义务的告知、重新评估的告知、选择补偿安置方式的告知、评估报告书及开庭通知书的送达,徐州市中级人民法院开庭审理,经过调解程序,调解不成后被公安作出的新建裁字(2009)4 号行政裁决书,应当认为是符合实体法和程序法的规定。

现已失效的《城市房屋拆迁管理条例》第十六条规定:“拆迁人与被拆迁人或者拆迁人、被拆迁人与房屋承租人达不成拆迁补偿安置协议的,经当事人申请,由房屋拆迁管理部门裁决。房屋拆迁管理部门是被拆迁人的,由同级人民政府裁决。裁决应当自收到申请之日起 30 日内作出。当事人对裁决不服的,可以自裁决书送达之日起 3 个月内向人民法院起诉。”该条例规定了对于无法达成拆迁协议情况下被拆迁人的救济方式,即向拆迁管理部门申请裁决。且裁决是行政诉讼的前置程序。但该条例已被废除,2011 年新实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》第十四条规定:“被征收人对市、县级人民政府作出的房屋征收决定不服的,可以依法申请行政复议,也可以依法提起行政诉讼。”确立了双层次的救济方式,被征收人对征收决定不服的,可以行政复议,也可以提起诉讼。第二十五条规定:“补偿协议订立后,一方当事人不履行补偿协议约定的义务的,另一方当事人可以依法提起诉讼。”可见,对于被拆迁人不满补偿协议的,可以向法院起诉。《城市房屋拆迁管理条例》的政府裁决程序自实施以来颇具争议,一方面,作为裁决机关的都是政府或其内设机构,而被拆迁人在实践中多是政府设立的土地储备中心或类似机构,作为裁决者的政府并不具有中立性,而新实施的《国有土地上房屋征收与补偿条例》增加的不服拆迁补偿协议能够向法院提起诉讼,为被拆迁人提供了救济途径。

第八章

强制拆迁责任

提到强制拆迁，人们往往想到的是暴力强拆的违法问题。事实上，强制拆迁在满足一定事实条件和符合规定程序的前提下是一种合法的行为。相关的法律涉及了《行政强制法》和《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律规定。

从合法的强制拆迁途径来看，存在违章建筑强制拆迁的情形、房屋征收无法达成协议后强制拆迁的情形和集体土地征收无法达成协议的强制拆迁情形。3 种情形分别适用 3 种不同法律和程序，遵循合法程序的强制拆迁行为才能成为有效的行政行为。而违反法律规定的强制拆迁行为，无论是实体上的违反法律还是程序上的违反法律规定，都可能造成侵权的结果，可能会承担行政行为被确认违法、国家赔偿、民事赔偿或者刑事犯罪等行政、民事以及刑事责任。

行政责任一般是行政机关在强制拆迁行为中未遵守法律的规定，在被拆迁人申请复议或者提起行政诉讼的时候承担的行政行为被确认违法或被撤销的责任。伴随着行政责任的常常是国家赔偿的责任，国家赔偿责任试图在行政行为被确认违法的同时对被侵权人给予经济赔偿。民事责任是指当强制拆迁行为的实施者在无合法的强拆主体身份时，对房屋强行拆迁，毁坏他人财物，应当承担的恢复原状和赔偿损失等相关的责任。民事责任的主体可以是公民个人也可以是法人和其他组织。刑事责任是指暴力强制拆迁的行

为在对他人财产和人身造成严重损害时应当承担故意伤害和故意毁坏财物等罪名的责任方式。

本章通过 7 个案例分别介绍和分析由强制拆迁引起的几种责任方式，试图让读者在案例中理解各类责任的产生特点和承担模式，进而在实践中避免违法责任的产生。

1. 廖某诉某县人民政府房屋强制拆迁案[①]

原告：廖某

被告：某县人民政府

案情介绍

原告廖某的房屋位于某县某村小组，2011 年被告某县人民政府批复同意建设县第一人民医院，廖某的房屋被纳入该建设项目拆迁范围。就拆迁安置补偿事宜，某县人民政府工作人员多次与廖某进行协商，但因意见分歧较大未达成协议。2013 年 2 月 27 日，某县国土及规划部门将廖某的部分房屋认定为违章建筑，并下达自行拆除违建房屋的通知。同年 3 月，某县人民政府在未按照《行政强制法》的相关规定进行催告、未作出强制执行决定、未告知当事人诉权的情况下，组织相关部门对廖某的违建房屋实施强制拆除，同时对拆迁范围内的合法房屋也进行了部分拆除，导致该房屋丧失正常使用功能。廖某认为某县人民政府强制拆除其房屋和毁坏财产的行为严重侵犯其合法权益，遂于 2013 年 7 月向某市中级人民法院提起了行政诉讼，请求法院确认某县人民政府拆除其房屋的行政行为违法。某市中级人民法院将该案移交安远县人民法院审理。安远县人民法院受理案件后，于法定期限内向某县人民政府送达了起诉状副本和举证通知书，但该府在法定期限内只向法院提供了对廖某违建房屋进行行政处罚的相关证据，没有提供强制拆除房屋行政行为的相关证据和依据。

县人民法院认为，根据《中华人民共和国行政诉讼法》第三十二条、第四十三条及《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第二十六条的规定，被告对作出的具体行政行为负有举证责任，应当在收到起诉状副本之日起 10 日内提供作出具体行政行为时的证据，未提供的，应当认定该具体行政行为没有证据。本案被告某县人民政府在收到起诉状副本和举证通知书后，始终没有提交强制拆除房屋行为的证据，应认定被告强制拆除原告房屋的行政行为没有证据，不具有合法

① 摘自中国法院网。

性。据此,依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条第二款第(二)项的规定,确认某县人民政府拆除廖某房屋的行政行为违法。

该判决生效后,廖某于2014年5月向法院提起了行政赔偿诉讼。经安远县人民法院多次协调,最终促使廖某与某县人民政府就违法行政行为造成的损失及拆除其全部房屋达成和解协议。廖某撤回起诉,行政纠纷得以实质性解决。



案例评析

本案是关于强制拆迁的举证责任问题。无论是旧的拆迁补偿条例还是新的房屋征收条例,强制拆迁的实施都是政府具体行政行为后引起的另一独立的行为或者是该具体行政行为的结果。旧条例中,强制拆迁的合法效力源于政府裁决,当拆迁人与被拆迁人无法达成安置补偿协议的时候,拆迁人可以申请政府裁决,如果政府裁决中,确定了安置补偿条件并允许拆迁人实施拆迁工作,拆迁人则无须与被拆迁人达成协议便可以实施拆迁行为,即强制拆迁。新条例中,由于房屋征收主体发生了变化,政府作为房屋征收的主体作出的征收决定无须另行裁定就可以直接产生强制力。但是,新条例规定政府不能成为强制拆迁的主体,强制拆迁应当由法院执行。

本案由房屋的政府征收性拆迁引入,因该建筑属违章建筑后改为违建性拆迁。区别在于前者的拆迁对象是合法建造的房屋,强制拆迁行为需由法院执行,而违章建筑的拆迁政府则是有权主体。又根据《中华人民共和国行政诉讼法》,如果对政府的具体行政行为产生异议诉讼的,作出该行政行为的主体承担举证责任,如果举证不能或证据不足承担败诉的结果。本案中,对原告房屋的拆除事实上是某县人民政府的一项具体行政行为。原告不服该具体行政行为,遂对某县人民政府提起行政诉讼。在该诉讼程序中,被告某县人民政府有在法定期限内向法院提供证据证明其行为合法的责任,但是本案中,某县人民政府并未提交有效的证据,所以应当承担败诉的后果。后该项行政行为被法院确认违法。在房屋征收的项目中,对征收决定提起的诉讼也是同样道理。征收决定是政府房屋征收管理部门为主体所作出的具体行政行为,该行政行为的相对人即房屋的被征收人如果对征收决定存有异议提起诉讼,房屋征收管理部门对其作出具体行政行为的合法性承担举证责任。

2. 庄某与某市人民政府拆迁行政强制上诉案[①]

上诉人(原审原告):庄某

① 江苏省高级人民法院行政判决书(2014)苏行终字第00118号。



被上诉人(原审被告):某市人民政府

案情介绍

某市×宿舍×号×室房屋所有权登记为庄某所有。某市城市重点工程建设办公室在实施建筑路改造项目中,取得某市建设局拆许字(2010)第26号《房屋拆迁许可证》,庄某的房屋在拆迁范围内。某市建设局于2010年12月20日作出(2010)锡建拆裁字第464号《房屋拆迁补偿安置裁决书》(以下简称裁决书),裁决第二项为,被申请人应当自裁决书送达之日起15日内办妥搬迁手续,腾空房屋,交申请人验收。庄某在法定期限内未提起行政复议或行政诉讼,也没有搬迁交房。某市建设局遂向某市某区人民法院(以下简称某法院)申请强制执行。某法院于2012年9月24日作出(2012)锡滨非诉行审字第0037号《行政裁定书》,裁定对裁决书准予强制执行,由某市政府组织实施。

某市政府于2012年11月14日发出《市政府关于对庄某(户)实施强制执行的通知》(锡政通(2012)8号),指定某市某区人民政府(以下简称某区政府)组织实施该强制执行。某区政府于2012年11月28日向庄某送达了《催告书》,催告庄某(户)在接到催告书后10日内履行裁决书,逾期将实施强制执行。庄某在指定期限内未履行义务。某区政府制定了对三毛纺宿舍9号402室的强制执行方案,并于2012年12月12日对该处房屋实施了强制搬迁。江苏省某市梁溪公证处接受委托在搬迁现场对该房屋进行了证据保全。现场执行人员对房屋内物品进行了清点装箱,送至某处存放,庄某收取了该处钥匙及物品清单。庄某因认为某市政府实施强制搬迁的行为违法,遂提起本案诉讼。

一审法院认为,根据《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》第九条规定:“人民法院裁定准予执行的,一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施,也可以由人民法院执行。”第十条规定:“《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目,人民法院裁定准予执行房屋拆迁裁决的,参照本规定第九条精神办理。”某法院依法受理某市建设局的强制执行申请后,对行政裁决的合法性、安置补偿是否公平等事项进行了审查,最终作出裁定准予执行。(2010)锡建拆裁字第464号《房屋拆迁补偿安置裁决书》,由某市政府组织实施。因此某市政府组织实施强制执行具有合法主体资格和权限。在组织实施过程中,某市政府指定某区政府具体实施强制执行行为,某区政府催告庄某自觉履行搬迁义务。在催告履行的期限内,庄某仍不履行,期限届满

后，某区政府实施了强制执行，公证机关在场进行了证据保全，涉案房屋内的物品经清点、登记后搬迁至他处存放，物品清单和存放地点的钥匙已经交给了庄某。某市政府组织实施强制执行的程序合法，没有损害庄某的合法权益。庄某提出没有获得补偿安置，因补偿安置不是本案强制执行的事项，该主张应另行处理；庄某提出受到非法拘禁、人员被打伤等主张，未有证据证实。据此，依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十六条第（四）项的规定，判决驳回庄某请求确认某市政府组织实施强制执行行为违法的诉讼请求。

上诉人庄某上诉称，原审法院认定事实不清，适用法律错误，被上诉人的强拆行为应确认违法。第一，拆迁许可的前置要件国有土地使用权批准文件缺失且擅自扩大2010年度城镇房屋拆迁年度计划批准的拆迁范围，因此拆迁许可及拆迁补偿安置裁决均违反法律规定。第二，上诉人的房屋被非法强拆，未得到任何补偿安置，使上诉人的合法权益受到了重大损害，违反了“先补偿，后搬迁”的规定。第三，某市政府责令某区政府强拆时，没有事先通知，强拆当天非法拘禁、绑架上诉人。第四，根据建设部建法（2004）154号《关于清理城市房屋拆迁有关地方性法规、规章中有关问题的通知》第五条的规定，某市政府将责成有关部门实施强制拆迁的权力授予某区政府，违反国务院原《城市房屋拆迁管理条例》的规定。请求本院撤销原审判决，依法改判。

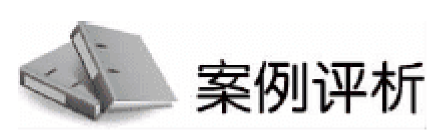
被上诉人某市政府答辩称，上诉人的上诉理由属于不服拆迁许可及拆迁安置补偿行政裁决的内容，不属于本案的审理范围。上诉人对拆迁许可及拆迁补偿行政裁决的合法性有异议，应当在法定期限内提起行政复议或者行政诉讼，上诉人未提出行政复议或者诉讼，拆迁安置补偿行政裁决已经发生法律效力，某市建设局向法院申请执行该行政裁决符合法律规定。某法院依法受理该强制执行申请，作出准予执行的裁定，并裁定由某市政府组织实施。某市政府执行法院裁定的行为，事实清楚，程序合法，适用法律正确。上诉人的房屋拆迁补偿金额已经依裁决书依法裁决，并非未予补偿，其补偿安置不是本案强制执行事项，不属于本案审查范围。请求本院驳回上诉，维持原判。

一审法院经审查后认为上诉人提出的意见中有关拆迁行政许可和拆迁安置裁决违法的问题。因庄某在法定期限内未对涉案的行政许可和拆迁安置裁决提起行政复议或行政诉讼，该行政许可和拆迁安置裁决均已发生法律效力。某市建设局向法院申请执行拆迁安置裁决，某法院经审查作出（2012）锡滨非诉行审字第0037号《行政裁定书》，认为拆迁安置裁决有事实和法律依据，裁决程序合法，裁定准予执行。某市政府组织实施的强制执行是执行法院裁定的行为，上诉人不服拆迁许可及拆迁安置裁决的内容，不属于本案的审理范围。关于上诉人提出其没有获得补偿安置的问题，因拆迁

裁决已对补偿安置作出裁决，补偿安置不是本案行政裁定强制执行的事项，该主张应另行处理。上诉人提出受到非法拘禁、人员被打伤等主张，未提供证据证实，法院不予支持。

某市城市重点工程建设办公室取得涉案的拆许字(2010)第 26 号《房屋拆迁许可证》的时间是 2010 年 4 月 9 日，系《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行前取得，故人民法院裁定准予执行房屋拆迁裁决的可以参照最高人民法院上述司法解释的第九条办理。某法院受理某市建设局房屋拆迁裁决强制执行的申请后，裁定对房屋拆迁裁决准予强制执行并由某市政府组织实施。因此某市政府组织实施强制执行符合前述司法解释的规定。某市政府在组织实施过程中，指定某区政府具体实施并无不当。上诉人庄某认为某市政府指定某区政府具体实施的行为系将责成有关部门实施强制拆迁的权力授予区政府没有事实依据。在具体实施强制执行行为的过程中，某区政府已催告庄某自觉履行搬迁义务。在催告履行的期限内，庄某仍未履行，期限届满后，某区政府实施了强制执行。虽然某区政府在具体实施强拆前没有通知庄某到现场，但因公证机关在场进行了证据保全，涉案房屋内的物品经清点、登记后搬迁至他处存放，并通知庄某到物品保全地点领取保全资料，其合法权益已经得到程序上的保障，某市政府组织实施的强制执行程序合法。

综上，原审判决认定事实清楚，适用法律法规正确，程序合法。二审法院维持了一审人民法院的判决，驳回了上诉人的诉讼请求。



案例评析

本案是关于国有土地上房屋征收强制拆迁正当程序的问题。根据我国相关法律规定，强制拆迁因合法理由并经法定程序是可以正当进行的。《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定，在政府下达征收决定后，如果被征收人在法定期限内不进行复议、诉讼又不进行搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。在旧条例中，取得拆迁许可证的拆迁人可以依据政府的行政裁决自行强制拆迁，所以在新旧条例交接的阶段，一些已经适用旧条例进行的项目工程如何强制拆迁，新条例也进行了具体规定。新条例规定，该条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目，继续沿用原有的规定办理，但政府不得责成有关部门强制拆迁，即强制拆迁只能通过司法途径进行。又根据《最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》第九条：“人民法院裁定准予执行的，一般由作出征收补偿决定的市、县级人民政府组织实施，也可以由人民法院执行。”第十条规定：“《国有土地上房屋征收与补偿条例》施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目，

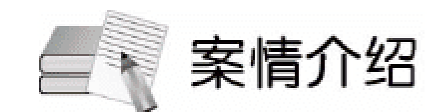
人民法院裁定准予执行房屋拆迁裁决的,参照本规定第九条精神办理。”总体来看,强制拆迁的裁定由法院下达,而执行由政府或是法院执行均可。

本案就涉及了新旧条例交接时期强制拆迁引发的问题。某市建设局作为房屋征收管理单位在新规出台后申请法院强制执行的行为符合法律规定。后法院裁定由某市人民政府组织实施强制拆迁,并在拆迁过程中,严格按照公证证据保全等程序完成拆迁工作,符合法定程序,应为合法行为。在实践中,政府方应当像本案的某市政府一样遵循法律关于征收和强制拆迁的实体条件以及程序性的规定。合法强制拆迁,承担强制拆迁行为中合法合规进行的责任,以免拆迁行为被确认违法影响整体工程建设和城市建设的进程。同时,作为被征收人应当注意的问题是,政府的拆迁征收、征收安置补偿协议的签订和强制拆迁是三个不同阶段的行为,如果当中任何行为侵犯了被征收人合法的权益,被征收人都有权提起行政或者民事诉讼,但是应当认清政府或者相关组织的行为属于哪个阶段的行为,行为之间是否具有相关性,以便在诉讼时提出合理的诉讼请求,争得法院的支持。

3. 甲、乙、丙诉某县人民政府[①]

原告:甲、乙、丙

被告:某县人民政府



案情介绍

2009 年,某县人民政府(下称某县政府)规划建设某县有色金属循环经济产业基地,需要征收某县某村村民委员会新围村民小组的部分土地。甲、乙、丙(下称甲等 3 人)的房屋所占土地在被征收土地范围之内,属于未经乡镇规划批准和领取土地使用证的“两违”建筑物。2009 年 8 月至 2013 年 7 月,某县政府先后在被征收土地的村民委员会、村民小组张贴《关于禁止抢种抢建的通告》《征地通告》《征地预公告》《致广大村民的一封信》《关于责令停止一切违建行为的告知书》等文书,以调查笔录等形式告知甲等 3 人房屋所占土地是违法用地。2009 年 10 月、2013 年 6 月,某县国土资源局分别发出两份《通知》,要求丙停止土地违法行为。2013 年 7 月 12 日凌晨 5 时许,在未发强行拆除通知、未予公告的情况下,某县政府组织人员对甲等 3 人的房屋实施强制拆除。甲等 3 人遂向广东省某市中级人民法院提起行政诉讼,请求确认某县政府强制拆除行为违法。

---

① 摘自中国法院网。

广东省某市中级人民法院认为，虽然甲等3人使用农村集体土地建房未经政府批准属于违法建筑，但某县政府在2013年7月12日凌晨对甲等3人所建的房屋进行强制拆除，程序上存在严重瑕疵，即采取强制拆除前未向甲等3人发出强制拆除通知，未向强拆房屋所在地的村民委员会、村民小组张贴公告限期自行拆除，违反了《中华人民共和国行政强制法》第三十四条、第四十四的规定。而且，某县政府在夜间实施行政强制执行，不符合《中华人民共和国行政强制法》第四十三条第一款有关"行政机关不得在夜间或者法定节假日实行强制执行"的规定。据此，依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条的规定，判决：确认某县政府于2013年7月12日对甲等3人房屋实施行政强制拆除的具体行政行为违法。宣判后，各方当事人均未提出上诉。



案例评析

本案是关于强制拆迁程序违法产生的法律责任问题。前文提到，对于违法建筑物的拆迁，行政机关是合法的实施主体。但是，行政机关的行政强制执行应当遵守法律的规定。强制拆迁，是一种行政强制行为。根据《行政强制法》，行政机关不得在夜间或者法定节假日实施行政强制执行。但是，情况紧急的除外。行政机关不得对居民生活采取停止供水、供电、供热、供燃气等方式迫使当事人履行相关行政决定。该法还要求，对违法建筑的拆迁应当先行公告，限期当事人自行拆除。如果当事人在法定的期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼又不自行拆除的，行政机关可以依法强制拆除。

本案中，某县政府凌晨拆迁的行为违反了上述规定。虽然从案件事实的角度看，甲等3人的房屋属违章建筑，按照法律规定应当予以拆除，但是拆除过程中，拆除的行为违反了法定程序。首先，公告是为了体现行政行为的公开和透明性。本案的拆除行为未经公告侵犯了行政相对人的知情权，也无法实现社会监督的职责；其次，行政机关不得在夜间执法是为了体现行政单位人性化执法的责任。本案违反了法定的程序就应当承担违法责任，根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》，有下列情形之一的，人民法院应当作出确认被诉具体行政行为违法或者无效的判决：（一）被告不履行法定职责，但判决责令其履行法定职责已无实际意义的；（二）被诉具体行政行为违法，但不具有可撤销内容的；（三）被诉具体行政行为依法不成立或者无效的。本案行政行为违法，依法不成立，根据该解释，应当承担具体行政行为被"确认违法"的责任。

4. 龙某等故意毁坏财物案[①]

原公诉机关：湖南省冷水江市人民检察院

上诉人(原审被告人)：龙某

上诉人(原审被告人)：张某

湖南省冷水江市人民法院审理湖南省冷水江市人民检察院起诉指控原审被告人龙某、张某故意毁坏财物一案，于2014年6月5日作出(2013)冷刑初字第271号刑事判决。原审被告人龙某、张某均不服，提出上诉。本院受理后依法组成合议庭，通过阅卷，讯问上诉人，认为本案事实清楚，决定不开庭审理。本案现已审理终结。

原审判决认定，2012年4月份，冷水江市人民政府将冷水江市某镇某村定位为市民下乡点。某村决定开发麻溪古镇项目，该村村委会成立了市民下乡点理事会负责该项目的开发。该项目需要对该村资江河畔的一些老房子进行拆除，被害人何某某的房屋也在拆除范围内。后下乡点理事会与何某某因补偿问题分歧过大，一直未达成协议。2013年4月12日，何某某一家人与冷水江市某镇副镇长吴某辉、某村支书张某生等人再次协商房屋拆迁补偿事宜未果，被告人龙某先回到某村，对在双庆桥地段等待消息的村民说："谈判没希望，我们自己去把何某某的房子搞掉算了。"在场村民听后纷纷响应。在场的被告人张某对在某村平整土地的挖机司机吴某某谎称何某某的房屋补偿问题已谈好，可以拆除，并指挥吴某某开着挖机将何某某的房屋拆毁。随后，被告人龙某、张某及围观村民各自离开现场。

经鉴定，被害人何某某被损毁的房屋价值23 200元。

2013年5月24日，被告人龙某、张某主动到冷水江市公安局金竹山派出所投案，并如实供述了自己的罪行。2013年11月，龙某、张某向冷水江市司法局金竹山司法所主动交纳24 000元钱作为赔偿被害人何某某被损毁房屋的保证金。

原审认定上述事实的证据有被害人陈述、证人证言、土地使用权证及房屋照片、物价鉴定意见、到案经过、被告人供述等。

原审法院认为，公民的财产权利受法律保护，强制拆迁应当依法进行。被告人龙某违反法律规定，在没有征得被害人何某某同意的情况下，提议强拆他人房屋，被告人张某对挖机司机谎称何某某的房屋补偿问题已谈好，可以拆除，以致被害人何某某的房屋被强行拆除，造成财产损失，且数额较大，被告人龙某、张某的行为均已构成故意毁坏财物罪，应依法予以惩处。在故意毁坏财物共同犯罪中，被告人龙某、张某的行为

---

① 湖南省娄底市中级人民法院刑事裁定书(2014)娄中刑二终字第73号。

均对事态的发展起主要作用，系主犯，均应当按照其所参与的全部犯罪处罚。被告人龙某、张某主动投案，并如实供述其犯罪事实，系自首，依法可以从轻处罚。被告人龙某、张某案发后愿意依被毁坏房屋鉴定价值赔偿被害人，并主动交纳赔偿保证金，有悔罪表现。根据被告人龙某、张某的犯罪情节和悔罪表现，以及被告人龙某、张某的居住地社区矫正机构经调查后所提建议，对其适用缓刑没有再犯罪的危险，且对其所居住社区亦没有重大不良影响，可依法适用缓刑。据此，依照《中华人民共和国刑法》第二百七十五条，第二十五条，第二十六条第一款、第四款，第六十七条第一款，第七十二条第一款，第七十三条第二款、第三款，《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百九十五条第（一）项的规定，作出判决：被告人龙某犯故意毁坏财物罪，判处有期徒刑一年，缓刑一年；被告人张某犯故意毁坏财物罪，判处有期徒刑一年，缓刑一年。宣判后，被告人龙某、张某均不服，向本院提出上诉。

龙某上诉提出其在整个事发过程中，只讲了一句"谈判没希望，我们自己去把何某某的房子搞掉算了"，这句话和房子被拆没有必然联系，原审据此认定其为主犯有误，且原审量刑过重，请求二审依法改判。

张某上诉提出一审认定事实不清，其行为是理事会的集体行为，责任不应由其个人承担，且何某某主动找村镇领导协商的行为表明同意拆除房屋，其对何某某进行了赔偿，原审量刑畸重，请求二审从轻处罚。

经审理查明：2012 年 4 月份，湖南省冷水江市人民政府将冷水江市某镇某村定位为市民下乡点。某村决定开发麻溪古镇项目，该村村委会成立了市民下乡点理事会负责该项目的开发，上诉人龙某为该理事会成员。该项目需要对该村资江河畔的 25 栋老房子进行拆除，将房屋附近闲置的土地集中，统一规划建设。被害人何某某的房屋也在拆除范围内。至 2012 年 11 月份，下乡点理事会陆续与拆迁范围内除何某某以外的 23 户村民达成协议并进行了拆迁。由于与何某某因补偿问题分歧过大，一直未达成协议。2013 年 4 月 12 日上午，市民下乡点理事会成员向何某某及家人送达了一封 40 余名资江村民代表签名的信，表达村民希望何某某主动拆除旧房，流转土地，支持市民下乡点建设工作的意愿。当日上午 11 时许，何某某电话联系某村支书张某生和有关人员表示愿意协商。当日下午 3 时许，何某某一家人与冷水江市某镇副镇长吴某辉、某村支书张某生、某村副主任张某平以及市民下乡点理事会成员张某贵、上诉人龙某等人在冷水江市布溪"南元极"茶馆再次协商房屋拆迁补偿事宜。协商过程中，何某某的家属与张某贵发生争执，后被劝开。龙某估计协商不成遂自己先回到某村，并对在某村双庆桥地段等待消息的村民说："谈判没希望，我们自己去把何某某的房子搞掉算了。"在场村民听后纷纷响应，将何某某房屋内的东西搬出。在场的上诉人张某对在

某村平整土地的挖机司机吴某某谎称何某某的房屋补偿问题已谈好，可以拆除。吴某某即开着挖机将何某某的房屋拆毁。随后，龙某、张某及围观村民各自离开现场。尚在茶馆谈判的何某某接到邻居电话获知房屋已被拆，遂停止协商，并向冷水江市公安局金竹山派出所报案。

经鉴定，被害人何某某被损毁的房屋价值23 200元。

2013年5月24日，上诉人龙某、张某主动到冷水江市公安局金竹山派出所投案，并如实供述自己的罪行。2013年11月，龙某、张某向冷水江市司法局金竹山司法所主动交纳24 000元钱作为赔偿被害人何某某被损毁房屋的保证金。

上述事实，有经一审法庭庭审举证、质证、认证的下列证据予以证明。

(1) 被害人何某某的陈述证明，他所在的某村要建设麻溪古镇项目，他家老房子在项目拆迁范围内，该房屋系建于1975年的两层房屋，十多年前他到冷水江市区居住，偶尔回某村住几天。因拆迁补偿未达到他要求的赔偿标准，他拒绝拆迁。2013年4月11日晚上村里开党员和村组长会议，参会人员联名说要强拆他的房子。4月12日村里给他下达一个通知，半个月之内要和他协商，如果协商无果就强拆他的房子。在接到通知后，他主动联系村支书下午3点半在冷水江市布溪附近的一个茶馆协商赔偿问题，参加协商的有某镇的吴镇长、村支书张某生、村主任张某平、农民企业家张某贵、村妇联主任、村会计和他的三个战友。在协商过程中，他接到村上朋友的电话，称房子已经被拆除，他立即赶往现场并报警。

(2) 证人吴某某(挖机司机)的证言及辨认笔录证明，2013年4月12日下午16时50分许，他正开着挖机在冷水江市某镇某村城市下乡点工地上平整土地时，一个40多岁的中年男子向他招了一下手，指着工地上的一栋老房子讲："这个房子已经处理好了，你开挖机将房子推掉"，他当时以为该人是资江村的村干部，所以他就按照这个中年男子的要求，开着挖机将这栋老房子的墙全部推倒。吴某某辨认出要其把何某某的房屋铲除的人系张某。

(3) 证人张某娥、段某某、周某林、张某中的证言证明，2013年4月12日16时许，他们看见一台挖机拆除了何某某的房子。

(4) 证人周某香、张某艺等的证言证明，2013年4月12日下午冷水江市某镇某村许多村民在知道村里与何某某没有协商好后，纷纷赞同拆何某某的房子，不久何某某的房子被挖机拆除。

(5) 证人张某生(某村村支书)、李某某的证言证明，2012年4月份，冷水江市某镇某村被冷水江市政府定位市民下乡点，需要将资江河畔附近的一些老房子进行拆除，把村民房屋附近的闲地集中，按规划统一建设。到了11月份，村里先后拆除老旧危房

23 栋，并对屋主按市民下乡点理事会的方案进行了补偿。河畔附近只剩下何某某和段某某的两栋房屋没有拆除。经村里做工作，段某某已经同意拆除房屋，所以只剩下何某某家一栋房子不愿意拆除。某镇工作人员、某村支两委、某村党员、市民下乡点村民理事会及何某某的老战友 100 多人先后 20 余次找何某某及其家人做工作，但何某某不愿意拆除房屋。2013 年 4 月 12 日 15 时许，某镇副镇长吴某辉、某村村支书张某生、某村副主任张某平、农民企业家张某贵及何某某的家人和朋友在冷水江市布溪一茶馆协商拆迁一事。过了一会儿，有人打电话告诉何某某的女儿何某说房屋被拆除了。

（6）证人张某明的证言证明，2013 年 4 月 12 日下午 17 时许，当他走到何某某资江村老房位置时，何某某的老房子已经被挖机拆除完了。当时他在何某某老房前看到一些桌子、床之类的东西，还在现场看到龙某和张某。

（7）证人龙某阳、龙某旭的证言证明，其就拆除自己的房屋与某村市民下乡点达成了补偿协议，并自行拆除了房屋。

（8）另有某村市民下乡点房屋拆旧建新协议书、建房承诺书、领据证明，某村众多村民就拆除自己的房屋与某村市民下乡点达成了补偿协议。

（9）土地使用权证、房屋照片证明，被拆除房屋系何某某所有，及房屋被拆除前后状况。

（10）冷水江物价鉴定中心及娄底物价鉴定中心对被害人何某某被损房屋的物价鉴定意见证明，被害人何某某被损房屋价值 23 200 元。

（11）冷水江市司法局金竹山司法所出具的收条证明，上诉人龙某、张某于 2013 年 11 月向冷水江市司法局金竹山司法所主动交纳 24 000 元钱作为赔偿被害人何某某被损毁房屋的保证金。

（12）到案经过证明，上诉人龙某与张某于 2013 年 5 月 24 日主动到冷水江市公安局金竹山派出所投案自首，如实供述了自己的犯罪事实。

（13）户籍证明证明，上诉人龙某、张某犯罪时已年满 18 周岁。

（14）上诉人龙某的供述证明，他是冷水江市某镇某村市民下乡点理事会成员，2013 年 4 月 12 日下午，他和某村的村支两委领导、某镇副镇长吴某辉及张某贵等人在冷水江市布溪“南元极”茶楼和何某某一家在协商房屋拆迁补偿的事情。在协商过程中何某某的妻子和女儿与张某贵发生了争执，但被他们劝开了。当时他估计这次协商谈不好了，于是自己回到某村双庆桥地段，当时有很多某村的村民在等待协商的消息。他下车对那些村民讲：“谈判是没有希望了，我们自己把何某某的房子搞掉算了。”在场的村民都表示赞成。于是有人去叫挖机，一些村民将何某某房子里的凳子、桌子、坛子、罐子等物品搬到了外面，这时已经有一台挖机在何某某的房子前开挖了，何某某的

房子很快被挖掉了。

(15)上诉人张某的供述证明,2013 年 4 月份的一天下午,他和某村的一些村民在某村双庆桥地段等待村委领导等人和何某某家人协商的结果。过了一段时间,龙某回来讲:“谈判是没有希望了,我们自己把何某某的房子搞掉算了。”大家纷纷响应。他走到挖机旁边,骗挖机司机说:“这个房子已经谈好了,要把它拆掉。”并指引挖机司机开着挖机到了何某某的房子面前,当时有好多人已经开始将何某某家的一些杂物搬了出来,挖机司机开始挖,三两下就将房子挖掉了,挖完之后,在场的村民陆陆续续走了。

全案事实清楚,证据确实、充分,足以认定。

本院认为,上诉人龙某违反法律规定,在没有征得被害人何某某同意的情况下,提议强拆他人房屋,上诉人张某对挖机司机谎称何某某的房屋补偿问题已谈好,可以拆除,以致被害人何某某的房屋被强行拆除,造成财产损失,且数额较大,上诉人龙某、张某的行为均已构成故意毁坏财物罪。在故意毁坏财物共同犯罪中,上诉人龙某、张某的行为均在事态的发展中起了主要作用,系主犯,均应当按照其所参与的全部犯罪处罚。上诉人龙某、张某主动投案,并如实供述其犯罪事实,系自首,依法可以从轻处罚。

上诉人龙某上诉提出其在整个事发过程中,只讲了一句“谈判没希望,我们自己去把何某某的房子搞掉算了”,这句话和房子被拆没有必然联系,原审据此认定其为主犯有误,且原审量刑过重,请求二审依法改判。经查,虽然龙某本人没有直接动手拆房,但其本身是理事会成员,又参与了当天与何某某的调解,他从调解现场回来后所说的这句话对不清楚内情的村民来说就代表着理事会的意思。正是龙某的这句话激发了某村村民本就存在的不满情绪和矛盾,并最终导致何某某的房屋被违法强拆。龙某的行为在整个强拆过程中起了主要作用,故其上诉提出其不是主犯的上诉理由不成立。龙某强拆他人房屋,造成较大的财产损失,且未取得被害人谅解,原审判决考虑到其动机是为了集体利益,且案发后又主动投案,并积极赔偿被害人损失主动交纳赔偿保证金,故对其适用了缓刑。原审判决量刑恰当。综上,上诉人龙某的上诉理由均不成立,本院不予采纳。

张某上诉提出一审认定事实不清,其行为是理事会的集体行为,责任不应由其个人承担,且何某某主动找村镇领导协商的行为表明同意拆除房屋,其对何某某进行了赔偿,原审量刑畸重,请求二审从轻处罚。经查,何某某房屋被拆时村镇相关人员及理事会成员正与何某某协商拆迁一事,协商过程中房屋就已被拆。如果理事会已决定强制拆迁,那么则无须再与何某某进行协商。故张某提出拆迁行为是理事会的集体行为与事实不符。何某某主动找村镇领导协商并不意味着其已同意拆迁,而只是同意就拆迁的条件进行协商,协商的最终结果才能决定其最后是否同意拆迁。上诉人张某的定

罪量刑情节与上诉人龙某相同，原审法院鉴于其动机是为了集体利益，且案发后又主动投案，并积极赔偿被害人损失主动交纳赔偿保证金，对其适用了缓刑。现其再提出请求二审从轻处罚，并无法律依据，故其上诉理由不成立，本院不予采纳。

原审判决认定事实清楚，定性准确，量刑恰当，审判程序合法。据此，依照《中华人民共和国刑事诉讼法》第二百二十五条第一款第（一）项的规定，裁定如下：驳回上诉，维持原判。本裁定为终审裁定。



案例评析

本案涉及强制拆迁的刑事责任问题。强制拆迁并非当然的违反法律规定，因其涉及了公民个人和组织单位的私有财产，而个人财产不得随意侵犯，所以法律规定拆迁应有法定事由，并经法定程序。旧的拆迁条例中对拆迁主体的规定包括行政单位和法院，新的拆迁条例取消了行政单位自行强制拆迁的行为，将强制拆迁限定为司法拆迁，条例规定，作出房屋征收决定的市、县级人民政府对拒不搬迁的被拆迁人，有权申请人民法院实施强制拆迁，且在申请强制拆迁时，应当附具补偿金额和专户存储账号，产权调换房屋和周转用房的地点和面积等材料。上述是关于国有土地上拆迁的规定，在集体土地上，虽然拆迁补偿的规定并未像国有土地上这样细致，但是《土地管理法》也规定了土地征收的公告和安置补偿的程序，同时对补偿的对象和标准做了规定。

本案涉及了农村集体土地上房屋拆迁的问题。对被害人房屋的拆迁应当遵循相关的法律规定，而本案被告在安置补偿无法达成一致后强行拆除了被害人房屋违反了法律规定。不仅如此，被告人并非国家工作人员，其行为也未经国家机关或者有权主体的授权，是其个人行为。作为个人，被告人拆除他人房屋的行为无论如何是找不到合法性依据的。本案中法院最后判决被告人承担故意毁坏财物罪的刑事责任。

在拆迁工作中尤其应当注意避免发生这样的问题。根据相关的法律，拆迁法对拆迁事由、拆迁主体和拆迁程序均由明确的规定。程度较低的违法行为可能导致行政行为的不合法，但是一旦拆迁主体不合法或者有严重的违反法律并造成严重后果的行为，极有可能导致主要责任人承担刑事违法责任。如本案，虽然被告人并非为了个人的利益进行了拆迁活动，但从行为的本质看，该行为严重侵害了他人的财产，触犯了刑法。事实上，对于这样存有较大社会争议和严格程序规定的行为，相关人员在从事该项工作的时候应当慎之又慎，保证所有行为都在法律框架的指导下进行。

5. 中心诉北京某村民委员会等财产损害赔偿纠纷案①

原告：北京某技术开发中心

被告：北京某村村民委员会、北京某投资管理公司



案情介绍

原告北京某技术开发中心诉称：1999年12月20日，被告与原告签订租房协议书，将其西房7间及房前院内出租原告作为五金加工使用(建筑面积253.33平方米，总占地面积669.5平方米)，租金为每年15 000元，租赁期限10年，自1999年12月20日起至2009年12月20日止。租赁期间，原告经被告同意在原告房屋进行了装修、在院内加盖钢架厂房230平方米。2006年，被告把院内5间北房又出租给原告，故每年租金又增加2000元。同年，原告将5间北房翻建。2009年12月20日，合同期满，双方未续签书面合同。租赁合同继续履行，2010年12月15日，原告依约交纳租金。2011年5月27日，被告通知原告因涉及拆迁，要求原告拆除厂房并无条件搬迁。2011年6月15日，被告又发来断水断电通知。原告提出配合拆迁工作，但应补偿合理损失，被拒绝。2011年8月22日，原告在机器加工时，被告强行断电，导致电机损坏，工人险些受伤。为此原告多次找被告，赔偿原告合理损失。2012年8月23日，被告将原告租赁房屋和自建房屋强行拆除，给公司带来403 842元损失。被告作为一级基层组织，在双方出现纠纷时，不通过正常的法律途径解决矛盾，而是进行野蛮的拆除行为，给原告带来巨额经济损失。诉讼请求：①判令被告赔偿原告经济损失403 842元；②本案诉讼费由被告承担。

被告某村委会、北京某投资管理公司辩称：①涉诉房屋是原告承租被告的，原告对涉诉房屋只有使用权，没有所有权，因此原告无权提起财产损害赔偿；②没有证据证明涉诉房屋系被告拆除，被告没有侵权行为，因此不承担赔偿责任；③原告在承租院内搭建的钢架厂房未经被告同意，理应拆除；④没有证据证明原告对承租房屋进行了其他的装饰装修，因此原告主张的损害赔偿没有事实依据；⑤被告已履行了合同期限前的通知义务，因此原被告之间的租赁合同至迟已于2011年7月1日解除，此后原告拒不腾退的行为属于恶意侵占他人财产的行为；⑥原告主张的损失没有证据支持，单凭原告提交的其自行列举的原始费用表无法证明原告对承租房屋进行了装修，也无法证明装修支出的费用和加盖钢架厂房支出的费用以及原告受到的损失；⑦在本次诉讼前，

① 北京市丰台区人民法院民事判决书(2013)丰民初字第15020号。

原告已经两次以同一理由和请求起诉被告，两次起诉均以原告撤诉结案，本次起诉已经是第三次起诉，原告的行为已构成滥用诉权，不仅浪费司法资源，也给被告造成诉累。

经审理查明：1999 年 12 月，北京某技术开发中心（乙方）与北京市某公司（甲方）签订《租房协议定书》，约定甲方将位于本市丰台区某村北京市某公司院内西房 7 间及房前院内租给乙方五金加工生产经营使用，租赁有效期暂定 10 年，由 1999 年 12 月 20 日至 2009 年 12 月 20 日止，年租金 15 000 元。2003 年 8 月 12 日，应北京某技术开发中心申请某农工商公司出具《证明》，内容为“我单位同意北京某技术开发中心，在承租北京市丰台区某村农工商联合公司北京市某公司院内加盖钢架厂房作为五金加工使用”。此后，北京某技术开发中心自行在院内加盖钢架厂房。2006 年 3 月，北京市某公司将院内北房 5 间租给北京某技术开发中心，双方约定在原租金基础上增加 2000 元。双方履行合同至期满后，未续签书面租赁合同，但双方继续维持事实租赁关系，北京某技术开发中心仍继续交纳租金，最后一次租金于 2010 年 12 月 15 日交纳。

2011 年 5 月 27 日，某村委会向北京某技术开发中心送达《告知书》，要求北京某技术开发中心在 2011 年 7 月 1 日前将违章建筑自行拆除并腾退。2011 年 6 月 15 日，某村委会再次向北京某技术开发中心送达《通知》，要求收回土地使用权，并限期北京某技术开发中心自行拆除自建房屋。2012 年 8 月 23 日上午，北京某技术开发中心承租院落中包括院内房屋、自建厂房等遭到整体强制拆除。强拆过程中，北京某技术开发中心工作人员报警，北京市公安局丰台分局（以下简称丰台分局）出警处理。北京某技术开发中心主张其厂房系由某村委会与北京某投资管理公司组织人员强制拆除。某村委会认可于 2012 年 8 月 23 日收回北京某技术开发中心承租的土地，但某村委会与北京某投资管理公司均否认拆除北京某技术开发中心的厂房，并表示不知道谁拆除的。

北京某技术开发中心主张租赁期间于 2003 年经北京某投资管理公司同意在院内建设钢架厂房，2006 年又翻建北房 5 间，装修改造西房 7 间，另加建有车库、自动烤漆房、厨房等，加装工业用照明、动力用电。北京某技术开发中心提供了承租院内的平面图、立体图、情况说明及拆除前后的现场照片，证明其受到的损失。某村委会与北京某投资管理公司认可北京某技术开发中心在院内建设厂房，但不认可北京某技术开发中心对承租房屋有翻建、装修的情况。

另查，2013 年 6 月，北京某技术开发中心以未履行法定职责为由提起行政诉讼，将丰台分局诉至本院。丰台分局于行政诉讼期间向本院提交证据，其中一份丰台分局南苑镇派出所出具《南苑镇派出所关于孙某某房屋被拆的情况说明》，内容为“2012 年

8月23日10时34分，孙某某110报警称在某村求助，我所民警接警后立即赶到现场，经了解，报警人孙某某所租赁的某大队北京市某公司西侧一处平房院，现某村委会对该院进行收回拆除（已到期），该处房屋属集体所有土地。孙某某不满某村做法……”；另一份某村委会于2013年7月出具《情况说明》，内容为“……某村为保障回迁房顺利施工，保证全村村民的合法权益，于2012年8月23日收回大地豪亨技术开发公司所占某村的集体土地……”北京某技术开发中心于2013年8月8日撤回对丰台分局的行政诉讼。

再查，某农工商公司经改制更名为北京某投资管理公司，北京某投资管理公司系北京某村集体经济组织。

上述事实有《租房协议定书》《南苑镇派出所关于孙某某房屋被拆的情况说明》《情况说明》、现场照片、平面图、立体图及当事人陈述等证据材料在案佐证。

法院认为，无论北京某技术开发中心与北京某投资管理公司之间的租赁合同是否到期，如双方之间存在争议理应协商或依法律途径解决，法律未赋予任何公民、法人或其他组织在纠纷未解决前单方以强制手段私力救济的权利。根据丰台分局于行政诉讼中提供的证据显示，北京某技术开发中心在承租院落中建设的厂房应系某村委会组织人员强行拆除。某村委会否认拆除厂房的辩解，明显有悖事实，本院不予采信。某村委会的强制拆除行为造成原某村北京市某公司院落已整体灭失，由此造成对损失财物查明困难的责任，应由某村委会承担，故对于北京某技术开发中心关于自建钢架厂房、翻建院内房屋的主张，予以采纳。某村委会在未与北京某技术开发中心就腾退搬迁事宜达成一致的情况下，强行拆除北京某技术开发中心出资自建厂房、翻修房屋，显然侵犯了北京某技术开发中心的财产权益。参考北京某技术开发中心就财产损失提供的相关证据，结合原厂房建设使用时间，法院综合考虑确定北京某技术开发中心的财产损失为10万元。没有证据显示北京某投资管理公司参与了强制拆迁行为，故北京某技术开发中心对北京某投资管理公司的主张，法院不予支持。依照《中华人民共和国侵权责任法》第十九条的规定，判决如下：被告北京某村村民委员会于本判决生效后7日内支付原告北京某技术开发中心财产损失10万元；驳回原告北京某技术开发中心的其他诉讼请求。



案例评析

本案是关于强制拆迁的民事责任问题。就本案的法律关系看，南苑乡某村村民委员会、北京某投资管理公司与原告北京某技术开发中心属于平等的民事法律关系。南苑乡某村村民委员会是农村基层自治组织，并非行政单位，其所做决定并不像行政机

关一样产生行政强制力，更无强制拆迁的权利。即使作为房屋所有权代管人的另一被告北京某投资管理公司同意了该拆迁行为，拆迁工作也不得直接进行，因为被告的租赁权和房屋内的财产权也是不容侵犯的。在法院审判的过程中，被告以原告无房屋所有权进而无权要求损害赔偿进行辩驳，是没有法律依据的。

在平等的民事法律关系中，争议的解决应当寻求司法途径，针对本案情形，两被告可以向法院起诉要求原告腾房。由于原告被告之间租赁合同已到期，根据《合同法》规定，租赁期间届满，承租人继续使用租赁物，出租人没有提出异议的，原租赁合同继续有效，但租赁期限为不定期。而不定期租赁合同当事人可以随时解除，但是出租人解除合同应当在合理期限之前通知承租人。两被告应当通过处理合同关系的方式处理其与原告之间的纠纷，而私自拆迁的行为侵犯了原告的财产权，应当向原告给付相应的赔偿。事实上，本案的“强制拆迁”行为并非行政意义上得强制拆迁，首先“拆迁”主体就不符合法律的规定。所以，本案通过民事诉讼，由被告承担民事责任的方式处理了各方的纠纷。形式上同为拆迁，本质上也是有所不同的，在具体案例中也应当具体问题具体分析，再通过恰当的诉讼途径保障各方的财产安全。

6. 梁某与某市人民政府请求确认强制拆除房屋行政行为违法附带行政赔偿纠纷上诉案[①]

上诉人（原审原告）：梁某

被上诉人（原审被告）：某市人民政府

案情介绍

2008年，某市政府立项决定对某市万城镇人民东路（街）及后朗村旧城进行改造。2010年9月1日，某市住房和城乡建设局取得某市万城镇人民东路市政工程项目的《建设用地规划许可证》，该证确定在旧城改造区建设一条市政道路，建设用地长834.4米，宽36米。梁某所建房屋（砖木结构平房）在改造的道路范围内。2010年10月，为了征地补偿搬迁安置工作需要，某市政府制定《某市土地征收补偿安置暂行办法》《某市征地统一产值标准》和《某市征地青苗及地上附着物补偿标准》。2011年7月15日，某市政府发出征收土地的公告，决定征收某市万城镇新海社区第1、2、3、4居民小组等集体土地及其他单位、个人使用的土地，面积为79亩。2012年5月23日，某市政府作出万府函（2012）159、160号《某市人民政府关于办理万让2012-5地块土地征收

① 海南省高级人民法院行政判决书（2013）琼行终字第138号。

手续的批复》《某市人民政府关于办理万让 2012-4 地块土地征收手续的批复》，批复某市国土环境资源局同意征用人民东街某村段面积为 3.4501 公顷土地，作为市政道路及安置住宅用地（含涉案房屋土地），征用某村段北侧 3.0801 公顷作为商业服务及安置住宅用地。2011 年 8 月 17 日，某市政府印发了《万城镇人民东街及某村旧城改造征地补偿搬迁安置方案》，该方案主要内容是：第一，青苗补偿和地上附着物补偿按评估标准补偿；第二，就地安置，即在征地范围内建设公寓房进行安置，安置房屋有几种户型，面积大约 100 平方米左右。安置户每户安置一间铺面，同时安置一套公寓房。在安置房未建好前，方案规定被拆除房屋户主在搬出之日起每月发放临时住房安置费 800 元到 1500 元不等。某市政府已向被征地单位所在的某市万城镇新海社区居民委员会拨付了土地补偿款、青苗补偿款等。2011 年 9 月 10 日，某市政府对被征用土地上梁某的房屋及构筑物进行估价，价值为 93 250 元，将以此为标准进行赔偿。梁某不同意安置方案，且认为房屋等补偿标准过低，不同意签订协议，不接受补偿安置。2012 年 9～10 月，某市政府强制拆除了梁某的房屋。

一审法院认为，某市万城镇人民东街及某村旧城改造项目，系某市政府启动的城市公共设施建设。2011 年 7 月，某市政府发出征地公告和补偿安置方案。征地补偿款已经拨付给了某村所在新海社区居民委员会。有关被征地上的农民个人的房屋、其他附着物、青苗补偿和安置问题，某市政府均已按照征地补偿搬迁安置方案规定的标准与村民协商解决，被征土地上有 200 余户村民，绝大多数村民按照补偿安置方案的标准接受了补偿安置。现在只有 10 余户村民认为某市政府的补偿安置标准低，而不同意接受补偿安置。梁某是这 10 余户不接受补偿安置村民之一，不接受补偿安置，也拒绝搬迁。某市政府于 2012 年 9 月 20 日至 10 月 11 日分 3 次对被征用土地上的房屋及其他附着物进行了拆除，其中有梁某的房屋被强制拆除，但因某市政府没有作有关被拆除房屋的证据保全，故梁某具体被拆除的房屋面积不清。某市政府在梁某不服征地补偿安置的情况下，应当依照《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条有关“……对征地补偿标准有争议的，由县级以上人民政府协调；协调不成的，由批准征地的人民政府裁决”的规定进行处理。但某市政府没有经过此程序即采取强制拆除行政行为，拆除了梁某的房屋，违反了法律规定。梁某提出请求确认某市政府强制拆除其房屋行政行为违法的诉讼请求，理由成立，应予支持。但梁某在诉讼中同时提出请求某市政府赔偿其经济损失 1 010 000 元，证据不足，不予支持。根据《中华人民共和国国家赔偿法》第二条、第四条有关行政机关及其工作人员违法行使行政职权侵犯公民、法人或者其他组织的合法财产权益的，受害人有取得赔偿的权利的规定，某市政府应当依照土地管理法规有关补偿安置程序及标准对梁某提出的赔偿请求予以解决。案

经该院审判委员会讨论决定，依照《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第五十七条第二款第（二）项和《中华人民共和国国家赔偿法》第二条、第四条第（四）项的规定，判决：确认某市政府强制拆除梁某房屋的行政行为违法；责令某市政府按照土地管理法规有关补偿安置程序及标准对梁某提出的赔偿请求予以解决。案件受理费 50 元，由某市人民政府负担。

梁某不服，提起上诉，理由如下。

（1）原审判决认定事实不清。从原审判决书及某市政府提交的证据中，某市政府征用梁某所在村集体宅基地的土地面积分别有 79 亩、80.72 亩、97.953 亩（6.5302 公顷）不等，某市政府到底征用多少亩宅基地的基本事实原审法院没有查清。原审判决查明某市政府征用的宅基地涉及 200 余户村民，且绝大多数村民按照补偿安置方案的标准接受了安置的情况与事实严重不符。某村有 485 户村民，绝大多数村民不服强拆，也未接受安置补偿方案。

（2）原审判决违反法律规定。理由是：①某市政府征地的面积超过了其征用土地的权限。某市政府的征地权限仅为 3.5 公顷（52.5 亩），超过此限额征地应取得海南省人民政府的审批，但某市政府至今未取得该批文；②某市政府采用暴力手段拆除梁某的房屋，违反《国有土地上房屋征收与补偿条例》第二十七条、第五条的规定。某市政府在没有达成征地补偿协议的情况下，就采取暴力、野蛮的手段强行拆除了梁某的房屋，某市政府的行为严重违法。原审法院回避某市政府征地行为本身是否合法的问题，而是强调某市政府强制拆除梁某房屋的程序是否合法。在集体土地上实施征地的拆迁行为包含土地征用及房屋拆迁两部分，只有土地征用手续及房屋拆迁程序都合法的情况下，才是一个完整的合法拆迁行为。原审法院避重就轻，回避实质问题。

（3）原审判决自相矛盾。原审判决一方面确认某市政府强制拆除行为违法，另一方面又认定其行为违法是没有对征地行为进行协调和裁决。

（4）原审法院认定梁某的房屋及财产损失无法确认错误。梁某属于农村户口，世代一直居住在此，其日常生活中最基本的家电、家具等设施是存在的。某市政府暴力拒绝梁某搬迁生产、生活用品。根据行政诉讼中举证责任倒置原则，梁某提交的证人证言完全符合司法解释对证据效力的规定，且在行政诉讼中应由某市政府对自己做出的具体行政行为负主要的举证责任。

综上，请求撤销原审判决，确认某市政府强制拆除梁某房屋的具体行政行为因没有取得海南省人民政府对征用梁某宅基地的批文及与梁某达成拆迁协议而违法；责令某市政府赔偿梁某的房屋及财产损失 1 010 000 元。

某市政府答辩理由如下。

(1) 某市政府征收某村土地的具体行政行为程序合法,无违法之处。2008 年 8 月,为扎实推进万城镇人民东街旧城改造工作,某市政府专门成立了人民东街旧城改造领导小组。领导小组多次组织相关部门就人民东街旧城土地利用现状进行调查研究,分析项目征地拆迁的可行性。某市政府相关职能部门会同万城镇政府、召开社区、村民代表、户代表会议广泛征求意见,实地调查被征土地的范围、面积、地上附着物的种类、数量、规格等。2010 年 11 月 12 日,某市政府作出万府[2010]67 号《某市人民政府关于征收土地的公告》,决定征收位于万城镇新海社区第 1、2、3、4 居民小组等集体土地及其他单位、个人使用的土地,面积共 167.52 亩,作为人民东街商业中心项目用地。2011 年 7 月 15 日,某市政府作出了万府[2011]54 号《某市人民政府关于征收土地的公告》,决定征收万城镇新海社区第 1、2、3、4 居民小组等集体土地及其他单位、个人使用的土地 79 亩,告知了相关权利人的权利义务。2010 年 10 月,依法制定了《某市土地征收补偿安置暂行办法》《某市征地统一产值标准》和《某市征地青苗及地上附着物补偿标准》。2012 年 5 月,作出万府函[2012]160 号《关于办理万让 2012-4 号地块土地征收手续的批复》,同意征用人民东街旧城共 6.5302 公顷(合 97.95 亩)土地作为商务、市政道路及安置住宅用地,征地款足额拨付被征地单位。2011 年 8 月 17 日,经征求相关集体经济组织、农民、相关部门及其他权利人的意见,公开举行听证会后,印发了万府办[2011]104 号《万城镇人民东街及某村旧城改造征地补偿搬迁安置方案》。某村的土地补偿款、安置费、青苗及地上附着物等补偿款均已按规定拨付给万城镇新海社区居民委员会,该社区居委会也按实际情况发放给了村民。

(2) 梁某诉求赔偿其房屋及财产损失 1 010 000 元与事实不符,于法无据。在补偿搬迁安置工作进行之前,某市相关部门已经对某村青苗及地上附着物的权属、种类、数量等进行调查,制作成册,梁某的房屋及构建物也给予登记并按评估拟进行补偿。至于室内物品,拆迁工作开始前,某市政府已在某村张贴拆迁通告,告知相关村民的权益和义务,拆迁前,已给梁某发放临时安置生活过渡费。拆迁时,工作人员也将室内物品搬了出来,未造成其物品的损失。

(3) 原审法院判决认定事实清楚,适用法律正确,应予维持。

综上,请求维持原审判决。

各方当事人对原审查明的事实没有异议,本院予以确认。

本院认为,本案的争议焦点有两个:一是某市政府在 2012 年 9 月—10 月在某市万城镇人民东路及某村旧城改造项目被征用土地上强制拆除梁某房屋的行为是否合法;二是梁某请求人民法院责令某市政府赔偿违法强制拆迁造成其房屋及财产损失 1 010 000 元是否有事实和法律依据。

关于某市政府的强制拆迁行为是否合法的问题。某市政府在万城镇人民东路建设征收集体土地过程中，在与梁某未达成补偿安置协议的情况下，没有根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二十五条第三款"……对补偿标准有争议的，由县级以上人民政府协调；协调不成的，由批准征用土地的人民政府裁决"的规定，未经县级以上人民政府裁决，而是直接实施了拆迁行为，强制拆除梁某的房屋，违反了上述法规规定，故某市政府强制拆迁行为程序违法。且原审判决确认某市政府强制拆除梁某的房屋违法，某市政府未提起上诉，对此本院予以确认。

关于梁某上诉认为本案拆迁行为之前的征地行为违法，应将征地行为与拆迁行为一并进行审理的主张。征地行为与房屋拆迁行为是两个相互独立的具体行政行为，梁某在一审中并未请求确认某市政府的征地行为违法，二审对该征地行为进行审理，则超越了本案的审理范围。且征地行为针对的是集体土地的所有权人，即某市万城镇新海社区第1、2、3、4居民小组，梁某并非征地行为中集体土地所有权一方。故梁某该上诉主张，不予采纳。

关于梁某请求责令某市政府赔偿其因违法强制拆迁造成房屋及财产损失1 010 000元是否有事实和法律依据的问题。依照《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》第七十一条第(二)项"下列证据不能单独作为定案依据：……(二)与一方当事人有亲属关系或者其他亲密关系的证人所做的对该当事人有利的证言，或者与一方当事人有不利关系的证人所做的对该当事人不利的证言"的规定，梁某仅以证人证言作为其损失的证据依据，主张某市政府赔偿其经济损失1 010 000元，没有其他证据相互印证，故梁某该项请求证据不足，本院不予支持。但某市政府未经合法程序就强制拆除梁某的房屋及其他地上附着物，客观上确已给梁某的合法财产造成损失，根据《中华人民共和国国家赔偿法》第二条、第四条有关行政机关及其工作人员违法行使行政职权侵犯公民、法人或者其他组织的合法财产权益的，受害人有取得赔偿权利的规定，某市政府应当依照土地管理法律、法规有关补偿安置程序及标准对梁某的损失给予相应的赔偿。

综上，原审判决认定事实清楚，适用法律正确，判决结果并无不当。梁某的上诉请求及理由不能成立。案经本院审判委员会讨论决定，依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第(一)项的规定，判决如下：驳回上诉，维持原判。二审案件受理费50元由上诉人梁某负担。本判决为终审判决。



案例评析

本案关于违法强制拆迁应承担的行政责任以及赔偿责任问题。强制拆迁应当遵

守法律规定的程序。前文提到国有土地上房屋征收无法达成征收补偿协议时，应当由法院执行强制拆迁征收工作。在集体土地上，征地补偿无法达成一致协议的时候根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》规定，对征地补偿标准有争议的，由县级以上人民政府协调；协调不成的，由批准征地的人民政府裁决。所以政府协调和政府裁决是必经程序，政府裁决以后的裁决书产生行政强制力，才可以进行强制拆迁的工作。所以，集体土地上强制拆迁的法律效力来源于行政裁决书。本案中，被上诉人某市人民政府没有遵循这样的过程。在征地拆迁的项目中，如果双方达成征地补偿协议，土地征收管理方可以直接进行房屋和地上附属物的拆迁工作。但是如果被征收一方对补偿标准有异议，无法达成补偿协议的情形下，就需要对征地补偿标准进行政府协调和政府裁决程序。征地补偿标准、征收公告和政府关于征地行为的内部批复本身是没有强制执行的效力的。

本案中，某市人民政府在没有经过裁决的情况下擅自拆除原告房屋的行为违反了法律的规定，应当承担行为被撤销或确认违法的责任。

关于原告对强制拆迁行为的索赔问题。根据《中华人民共和国国家赔偿法》，行政机关及其工作人员在行使行政职权时有侵犯财产权情形的，受害人有取得赔偿的权利。在该法规定侵犯财产权的情形中，包括违法征收、征用财产情形。本案中的政府强拆行为违反了法律规定，侵犯了梁某的财产权，梁某有权获得赔偿。又根据《中华人民共和国国家赔偿法》，行政赔偿应当先向赔偿义务机关提出，也可以再申请行政复议或者提起行政诉讼时一并提出。人民法院审理行政赔偿案件时，无论是赔偿请求人还是赔偿义务机关都应当对自己提出的主张提供证据。本案梁某在行政诉讼的同时提出了赔偿的诉讼请求，但是由于未提交有效证据证明损失，法院并未依照请求数额赔偿损失。由于本案涉及征地拆迁问题，在政府的一系列公告中都发布了相关的补偿标准，同时，在强制拆迁行为中梁某的损失是客观存在的，即使其未有效证明声称的损失额，但是房屋被强制拆除并未经补偿的事实双方均予认同，遂判决中判令市政府按照土地管理法相关规定赔付给梁某以填补损失。

事实上，无论是个人还是行政单位，在强制拆迁的过程中因违反法律规定给他人财产造成损失都应当承担赔偿责任。同时本案梁某的经历也可以告诫人们，在拆迁征收的过程中，应当依照法律程序提出自己的异议观点，合法表达自己的诉求，并且能在自身权利遭受侵犯的同时，理性处理，留存相关证据，以便在诉讼的过程中争取到自己应得的赔偿。

7. 徐某诉某市房屋拆迁中心纠纷案

原告：徐某

被告：某市房屋拆迁中心（以下简称拆迁中心）



案情介绍

某市房屋拆迁中心于2009年7月20日拟对位于某区西街南纬的住宅拆迁。并于2010年2月5日由某市城乡建设管理局作出《拆迁安置补偿裁决书》，对于徐某要求安置底楼层住宅，不拿钱的要求不予支持，认为其主张缺乏法律依据。在后期原被告之间的磋商过程中，原告认为对房屋的估价偏低，而且未将宅基地上合法的新增建筑列入拆迁安置补偿范围，所以原告与被告一直没有达成拆迁补偿协议。2010年4月20日被告贴出强拆公告，但公告中并没有说明要对原告的房屋进行强拆。4月30日，多名身份不明人士非法闯入原告家中，声称要进行强制拆迁，但其没有穿着执法人员制服，也没有出具执法证件和强拆手续。原告的胞兄徐某根本无法确认闯入者身份，为了维护妹妹的合法权益，胞兄以自焚方式作为抵抗，希望闯入者能够离开家中，但是其不但没有离开反而发生争执，导致原告胞兄身体大面积烧伤，造成极为严重的后果。



案例评析

本案涉及当下社会比较敏感的社会事件，拆迁关系到百姓的住所，对于建设和谐社会显得尤为重要。

近年来，地方政府因暴力拆迁而被追究刑责的情况渐长，非常重要的一个原因就是法律的长期缺失。这种法律上的漏洞大大降低了暴力拆迁的成本，导致暴力强拆此起彼伏。要想在根本上限制行政主体的滥用职权，最为直接的方法就是立法，从根本上规定行政主体的权力范围，在行政相对人与行政主体之间建立一个相对平衡的天平。而且，在实践中《中华人民共和国物权法》也没有得到应有的重视。《中华人民共和国物权法》第四十二条规定了为了公共利益的需要可以征收个人的房屋或其他物权，这也说明了非公共利益的商业拆迁，物权人可以自主决定是否转让自己的物权。《物权法》第四十二条第三款规定征收个人房屋，应当依法给予拆迁补偿，征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。

尽快完善法律是解决现实问题的必要条件，用法律手段限制行政主体的权力行使。同时，建议拆迁房屋按照市场价值计算补偿款，以往拆迁都是按照被拆迁房屋价值评估的，这往往低于同样的市场价值，所以在给个人补偿款时都不能达成一致意见，从而导致双方的矛盾。综上，在实践中，合理合法地解决拆迁的问题也是建设和谐社会的一个重要方面，一方面要加强立法保障，另一方面行政主体要结合社会实际情况制订关于拆迁各个方面的计划。

附录一 《中华人民共和国土地管理法》

第一章 总 则

第一条 为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展，根据宪法，制定本法。

第二条 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

第三条 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

第四条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第五条 国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

第六条 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

第七条 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面

成绩显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

第二章 土地的所有权和使用权

第八条 城市市区的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

第九条 国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。

第十条 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

第十一条 农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。

单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关规定办理。

第十二条 依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续。

第十三条 依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第十四条 农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为三十年。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包经营土地的农民有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。农民的土地承包经营权受法律保护。

在土地承包经营期限内，对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。

第十五条 国有土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经

营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。土地承包经营的期限由承包合同约定。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。

第十六条　土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

第三章　土地利用总体规划

第十七条　各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

第十八条　下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

第十九条　土地利用总体规划按照下列原则编制：

（一）严格保护基本农田，控制非农业建设占用农用地；

（二）提高土地利用率；

（三）统筹安排各类、各区域用地；

（四）保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；

（五）占用耕地与开发复垦耕地相平衡。

第二十条　县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途。

乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块

土地的用途，并予以公告。

第二十一条　土地利用总体规划实行分级审批。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；其中，乡（镇）土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准，必须严格执行。

第二十二条　城市建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

第二十三条　江河、湖泊综合治理和开发利用规划，应当与土地利用总体规划相衔接。在江河、湖泊、水库的管理和保护范围以及蓄洪滞洪区内，土地利用应当符合江河、湖泊综合治理和开发利用规划，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。

第二十四条　各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展计划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。

第二十五条　省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展计划执行情况的内容，向同级人民代表大会报告。

第二十六条　经批准的土地利用总体规划的修改，须经原批准机关批准；未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据

省级人民政府的批准文件修改土地利用总体规划。

第二十七条　国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或者使用者应当配合调查,并提供有关资料。

第二十八条　县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准,评定土地等级。

第二十九条　国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府土地行政主管部门和同级统计部门共同制定统计调查方案,依法进行土地统计,定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料,不得虚报、瞒报、拒报、迟报。

土地行政主管部门和统计部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。

第三十条　国家建立全国土地管理信息系统,对土地利用状况进行动态监测。

第四章　耕地保护

第三十一条　国家保护耕地,严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的,按照“占多少,垦多少”的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划,监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地,并进行验收。

第三十二条　县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

第三十三条　省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划,采取措施,确保本行政区域内耕地总量不减少;耕地总量减少的,由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地,并由国务院土地行政主管部门会同农业行政主管部门验收。个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏,新增建设用地后,新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的,必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量,进行易地开垦。

第三十四条　国家实行基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划入基本农田保护区,严格管理:

(一)经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生



产基地内的耕地；

（二）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；

（三）蔬菜生产基地；

（四）农业科研、教学试验田；

（五）国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上。

基本农田保护区以乡（镇）为单位进行划区定界，由县级人民政府土地行政主管部门会同同级农业行政主管部门组织实施。

第三十五条　各级人民政府应当采取措施，维护排灌工程设施，改良土壤，提高地力，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地。

第三十六条　非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。

禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

第三十七条　禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

在城市规划区范围内，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照《中华人民共和国城市房地产管理法》的有关规定办理。

承包经营耕地的单位或者个人连续二年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的耕地。

第三十八条　国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发为农用地的，应当优先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

第三十九条　开垦未利用的土地，必须经过科学论证和评估，在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内，经依法批准后进行。禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围

湖造田和侵占江河滩地。

根据土地利用总体规划，对破坏生态环境开垦、围垦的土地，有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。

第四十条　开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用。

第四十一条　国家鼓励土地整理。县、乡（镇）人民政府应当组织农村集体经济组织，按照土地利用总体规划，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。

地方各级人民政府应当采取措施，改造中、低产田，整治闲散地和废弃地。

第四十二条　因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

第五章　建设用地

第四十三条　任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。

前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。

第四十四条　建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。

省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内，为实施该规划而将农用地转为建设用地的，按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

本条第二款、第三款规定以外的建设项目占用土地，涉及农用地转为建设用地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

第四十五条　征收下列土地的，由国务院批准：

（一）基本农田；

（二）基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；

（三）其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。

征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中，经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。

第四十六条　国家征收土地的，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施。

被征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持土地权属证书到当地人民政府土地行政主管部门办理征地补偿登记。

第四十七条　征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。

征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的六至十倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的四至六倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前三年平均年产值的十五倍。

征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。

被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。

征收城市郊区的菜地，用地单位应当按照国家有关规定缴纳新菜地开发建设基金。

依照本条第二款的规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征收前三年平均年产值的三十倍。

国务院根据社会、经济发展水平，在特殊情况下，可以提高征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准。

第四十八条　征地补偿安置方案确定后，有关地方人民政府应当公告，并听取被

征地的农村集体经济组织和农民的意见。

第四十九条　被征地的农村集体经济组织应当将征收土地的补偿费用的收支状况向本集体经济组织的成员公布，接受监督。

禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。

第五十条　地方各级人民政府应当支持被征地的农村集体经济组织和农民从事开发经营，兴办企业。

第五十一条　大中型水利、水电工程建设征收土地的补偿费标准和移民安置办法，由国务院另行规定。

第五十二条　建设项目可行性研究论证时，土地行政主管部门可以根据土地利用总体规划、土地利用年度计划和建设用地标准，对建设用地有关事项进行审查，并提出意见。

第五十三条　经批准的建设项目需要使用国有建设用地的，建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件，向有批准权的县级以上人民政府土地行政主管部门提出建设用地申请，经土地行政主管部门审查，报本级人民政府批准。

第五十四条　建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：

（一）国家机关用地和军事用地；

（二）城市基础设施用地和公益事业用地；

（三）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；

（四）法律、行政法规规定的其他用地。

第五十五条　以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位，按照国务院规定的标准和办法，缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后，方可使用土地。

自本法施行之日起，新增建设用地的土地有偿使用费，百分之三十上缴中央财政，百分之七十留给有关地方人民政府，都专项用于耕地开发。

第五十六条　建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当经有关人民政府土地行政主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，在城市规划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。

第五十七条　建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门批准。其中，在城市规划区内的

临时用地,在报批前,应当先经有关城市规划行政主管部门同意。土地使用者应当根据土地权属,与有关土地行政主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同,并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。

临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地,并不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期限一般不超过二年。

第五十八条 有下列情形之一的,由有关人民政府土地行政主管部门报经原批准用地的人民政府或者有批准权的人民政府批准,可以收回国有土地使用权:

(一)为公共利益需要使用土地的;

(二)为实施城市规划进行旧城区改建,需要调整使用土地的;

(三)土地出让等有偿使用合同约定的使用期限届满,土地使用者未申请续期或者申请续期未获批准的;

(四)因单位撤销、迁移等原因,停止使用原划拨的国有土地的;

(五)公路、铁路、机场、矿场等经核准报废的。

依照前款第(一)项、第(二)项的规定收回国有土地使用权的,对土地使用权人应当给予适当补偿。

第五十九条 乡镇企业、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅等乡(镇)村建设,应当按照村庄和集镇规划,合理布局,综合开发,配套建设;建设用地,应当符合乡(镇)土地利用总体规划和土地利用年度计划,并依照本法第四十四条、第六十条、

第六十一条、第六十二条的规定办理审批手续。

第六十条 农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业的,应当持有关批准文件,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

按照前款规定兴办企业的建设用地,必须严格控制。省、自治区、直辖市可以按照乡镇企业的不同行业和经营规模,分别规定用地标准。第六十一条 乡(镇)村公共设施、公益事业建设,需要使用土地的,经乡(镇)人民政府审核,向县级以上地方人民政府土地行政主管部门提出申请,按照省、自治区、直辖市规定的批准权限,由县级以上地方人民政府批准;其中,涉及占用农用地的,依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

第六十二条 农村村民一户只能拥有一处宅基地,其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。

农村村民建住宅，应当符合乡(镇)土地利用总体规划，并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。

农村村民住宅用地，经乡(镇)人民政府审核，由县级人民政府批准；其中，涉及占用农用地的，依照本法第四十四条的规定办理审批手续。

农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。

第六十三条　农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。

第六十四条　在土地利用总体规划制定前已建的不符合土地利用总体规划确定的用途的建筑物、构筑物，不得重建、扩建。

第六十五条　有下列情形之一的，农村集体经济组织报经原批准用地的人民政府批准，可以收回土地使用权：

(一)为乡(镇)村公共设施和公益事业建设，需要使用土地的；

(二)不按照批准的用途使用土地的；

(三)因撤销、迁移等原因而停止使用土地的。

依照前款第(一)项规定收回农民集体所有的土地的，对土地使用权人应当给予适当补偿。

第六章　监督检查

第六十六条　县级以上人民政府土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。

土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规，忠于职守、秉公执法。

第六十七条　县级以上人民政府土地行政主管部门履行监督检查职责时，有权采取下列措施：

(一)要求被检查的单位或者个人提供有关土地权利的文件和资料，进行查阅或者予以复制；

(二)要求被检查的单位或者个人就有关土地权利的问题作出说明；

(三)进入被检查单位或者个人非法占用的土地现场进行勘测；

(四)责令非法占用土地的单位或者个人停止违反土地管理法律、法规的行为。

第六十八条　土地管理监督检查人员履行职责，需要进入现场进行勘测、要求有关单位或者个人提供文件、资料和作出说明的，应当出示土地管理监督检查证件。

第六十九条　有关单位和个人对县级以上人民政府土地行政主管部门就土地违法行为进行的监督检查应当支持与配合，并提供工作方便，不得拒绝与阻碍土地管理

监督检查人员依法执行职务。

第七十条 县级以上人民政府土地行政主管部门在监督检查工作中发现国家工作人员的违法行为，依法应当给予行政处分的，应当依法予以处理；自己无权处理的，应当向同级或者上级人民政府的行政监察机关提出行政处分建议书，有关行政监察机关应当依法予以处理。

第七十一条 县级以上人民政府土地行政主管部门在监督检查工作中发现土地违法行为构成犯罪的，应当将案件移送有关机关，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，应当依法给予行政处罚。

第七十二条 依照本法规定应当给予行政处罚，而有关土地行政主管部门不给予行政处罚的，上级人民政府土地行政主管部门有权责令有关土地行政主管部门作出行政处罚决定或者直接给予行政处罚，并给予有关土地行政主管部门的负责人行政处分。

第七章 法律责任

第七十三条 买卖或者以其他形式非法转让土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门没收违法所得；对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施；可以并处罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十四条 违反本法规定，占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，破坏种植条件的，或者因开发土地造成土地荒漠化、盐渍化的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正或者治理，可以并处罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十五条 违反本法规定，拒不履行土地复垦义务的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，责令缴纳复垦费，专项用于土地复垦，可以处以罚款。

第七十六条 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

第七十七条　农村村民未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地建住宅的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用的土地上新建的房屋。

超过省、自治区、直辖市规定的标准，多占的土地以非法占用土地论处。

第七十八条　无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。

非法批准征收、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。

第七十九条　侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八十条　依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交还土地，处以罚款。

第八十一条　擅自将农民集体所有的土地的使用权出让、转让或者出租用于非农业建设的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。

第八十二条　不依照本法规定办理土地变更登记的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令其限期办理。

第八十三条　依照本法规定，责令限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施的，建设单位或者个人必须立即停止施工，自行拆除；对继续施工的，作出处罚决定的机关有权制止。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉；期满不起诉又不自行拆除的，由作出处罚决定的机关依法申请人民法院强制执行，费用由违法者承担。

第八十四条　土地行政主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

第八章　附　　则

第八十五条　中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业使用土地的，适用本法；法律另有规定的，从其规定。

第八十六条　本法自 1999 年 1 月 1 日起施行。

附录二 《国有土地上房屋征收与补偿条例》

第一章 总 则

第一条 为了规范国有土地上房屋征收与补偿活动，维护公共利益，保障被征收房屋所有权人的合法权益，制定本条例。

第二条 为了公共利益的需要，征收国有土地上单位、个人的房屋，应当对被征收房屋所有权人（以下称被征收人）给予公平补偿。

第三条 房屋征收与补偿应当遵循决策民主、程序正当、结果公开的原则。

第四条 市、县级人民政府负责本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府确定的房屋征收部门（以下称房屋征收部门）组织实施本行政区域的房屋征收与补偿工作。

市、县级人民政府有关部门应当依照本条例的规定和本级人民政府规定的职责分工，互相配合，保障房屋征收与补偿工作的顺利进行。

第五条 房屋征收部门可以委托房屋征收实施单位，承担房屋征收与补偿的具体工作。房屋征收实施单位不得以营利为目的。

房屋征收部门对房屋征收实施单位在委托范围内实施的房屋征收与补偿行为负责监督，并对其行为后果承担法律责任。

第六条 上级人民政府应当加强对下级人民政府房屋征收与补偿工作的监督。

国务院住房城乡建设主管部门和省、自治区、直辖市人民政府住房城乡建设主管部门应当会同同级财政、国土资源、发展改革等有关部门，加强对房屋征收与补偿实施工作的指导。

第七条 任何组织和个人对违反本条例规定的行为，都有权向有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门举报。接到举报的有关人民政府、房屋征收部门和其他有关部门对举报应当及时核实、处理。

监察机关应当加强对参与房屋征收与补偿工作的政府和有关部门或者单位及其工作人员的监察。

第二章 征收决定

第八条 为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：

（一）国防和外交的需要；

（二）由政府组织实施的能源、交通、水利等基础设施建设的需要；

（三）由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社会福利、市政公用等公共事业的需要；

（四）由政府组织实施的保障性安居工程建设的需要；

（五）由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要；

（六）法律、行政法规规定的其他公共利益的需要。

第九条　依照本条例第八条规定，确需征收房屋的各项建设活动，应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划。保障性安居工程建设、旧城区改建，应当纳入市、县级国民经济和社会发展年度计划。

制定国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划，应当广泛征求社会公众意见，经过科学论证。

第十条　房屋征收部门拟定征收补偿方案，报市、县级人民政府。

市、县级人民政府应当组织有关部门对征收补偿方案进行论证并予以公布，征求公众意见。征求意见期限不得少于 30 日。

第十一条　市、县级人民政府应当将征求意见情况和根据公众意见修改的情况及时公布。

因旧城区改建需要征收房屋，多数被征收人认为征收补偿方案不符合本条例规定的，市、县级人民政府应当组织由被征收人和公众代表参加的听证会，并根据听证会情况修改方案。

第十二条　市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当按照有关规定进行社会稳定风险评估；房屋征收决定涉及被征收人数量较多的，应当经政府常务会议讨论决定。

作出房屋征收决定前，征收补偿费用应当足额到位、专户存储、专款专用。

第十三条　市、县级人民政府作出房屋征收决定后应当及时公告。公告应当载明征收补偿方案和行政复议、行政诉讼权利等事项。

市、县级人民政府及房屋征收部门应当做好房屋征收与补偿的宣传、解释工作。

房屋被依法征收的，国有土地使用权同时收回。

第十四条　被征收人对市、县级人民政府作出的房屋征收决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

第十五条　房屋征收部门应当对房屋征收范围内房屋的权属、区位、用途、建筑面积等情况组织调查登记，被征收人应当予以配合。调查结果应当在房屋征收范围内向

被征收人公布。

第十六条　房屋征收范围确定后，不得在房屋征收范围内实施新建、扩建、改建房屋和改变房屋用途等不当增加补偿费用的行为；违反规定实施的，不予补偿。

房屋征收部门应当将前款所列事项书面通知有关部门暂停办理相关手续。暂停办理相关手续的书面通知应当载明暂停期限。暂停期限最长不得超过1年。

第三章　补　　偿

第十七条　作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括：

（一）被征收房屋价值的补偿；

（二）因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；

（三）因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。

市、县级人民政府应当制定补助和奖励办法，对被征收人给予补助和奖励。

第十八条　征收个人住宅，被征收人符合住房保障条件的，作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当优先给予住房保障。具体办法由省、自治区、直辖市制定。

第十九条　对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。

对评估确定的被征收房屋价值有异议的，可以向房地产价格评估机构申请复核评估。对复核结果有异议的，可以向房地产价格评估专家委员会申请鉴定。

房屋征收评估办法由国务院住房城乡建设主管部门制定，制定过程中，应当向社会公开征求意见。

第二十条　房地产价格评估机构由被征收人协商选定；协商不成的，通过多数决定、随机选定等方式确定，具体办法由省、自治区、直辖市制定。

房地产价格评估机构应当独立、客观、公正地开展房屋征收评估工作，任何单位和个人不得干预。

第二十一条　被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。

被征收人选择房屋产权调换的，市、县级人民政府应当提供用于产权调换的房屋，并与被征收人计算、结清被征收房屋价值与用于产权调换房屋价值的差价。

因旧城区改建征收个人住宅，被征收人选择在改建地段进行房屋产权调换的，作出房屋征收决定的市、县级人民政府应当提供改建地段或者就近地段的房屋。

第二十二条　因征收房屋造成搬迁的，房屋征收部门应当向被征收人支付搬迁费；选择房屋产权调换的，产权调换房屋交付前，房屋征收部门应当向被征收人支付临时安置费或者提供周转用房。

第二十三条　对因征收房屋造成停产停业损失的补偿，根据房屋被征收前的效益、停产停业期限等因素确定。具体办法由省、自治区、直辖市制定。

第二十四条　市、县级人民政府及其有关部门应当依法加强对建设活动的监督管理，对违反城乡规划进行建设的，依法予以处理。

市、县级人民政府作出房屋征收决定前，应当组织有关部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。对认定为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑的，应当给予补偿；对认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的，不予补偿。

第二十五条　房屋征收部门与被征收人依照本条例的规定，就补偿方式、补偿金额和支付期限、用于产权调换房屋的地点和面积、搬迁费、临时安置费或者周转用房、停产停业损失、搬迁期限、过渡方式和过渡期限等事项，订立补偿协议。

补偿协议订立后，一方当事人不履行补偿协议约定的义务的，另一方当事人可以依法提起诉讼。

第二十六条　房屋征收部门与被征收人在征收补偿方案确定的签约期限内达不成补偿协议，或者被征收房屋所有权人不明确的，由房屋征收部门报请作出房屋征收决定的市、县级人民政府依照本条例的规定，按照征收补偿方案作出补偿决定，并在房屋征收范围内予以公告。

补偿决定应当公平，包括本条例第二十五条第一款规定的有关补偿协议的事项。

被征收人对补偿决定不服的，可以依法申请行政复议，也可以依法提起行政诉讼。

第二十七条　实施房屋征收应当先补偿、后搬迁。

作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予补偿后，被征收人应当在补偿协议约定或者补偿决定确定的搬迁期限内完成搬迁。

任何单位和个人不得采取暴力、威胁或者违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人搬迁。禁止建设单位参与搬迁活动。

第二十八条　被征收人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的市、县级人民政府依法申请人民法院强制执行。

强制执行申请书应当附具补偿金额和专户存储账号、产权调换房屋和周转用房的地点和面积等材料。

第二十九条　房屋征收部门应当依法建立房屋征收补偿档案，并将分户补偿情况在房屋征收范围内向被征收人公布。

审计机关应当加强对征收补偿费用管理和使用情况的监督，并公布审计结果。

第四章 法律责任

第三十条 市、县级人民政府及房屋征收部门的工作人员在房屋征收与补偿工作中不履行本条例规定的职责，或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由上级人民政府或者本级人民政府责令改正，通报批评；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十一条 采取暴力、威胁或者违反规定中断供水、供热、供气、供电和道路通行等非法方式迫使被征收人搬迁，造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第三十二条 采取暴力、威胁等方法阻碍依法进行的房屋征收与补偿工作，构成犯罪的，依法追究刑事责任；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第三十三条 贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用的，责令改正，追回有关款项，限期退还违法所得，对有关责任单位通报批评、给予警告；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。

第三十四条 房地产价格评估机构或者房地产估价师出具虚假或者有重大差错的评估报告的，由发证机关责令限期改正，给予警告，对房地产价格评估机构并处 5 万元以上 20 万元以下罚款，对房地产估价师并处 1 万元以上 3 万元以下罚款，并记入信用档案；情节严重的，吊销资质证书、注册证书；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五章 附 则

第三十五条 本条例自公布之日起施行。2001 年 6 月 13 日国务院公布的《城市房屋拆迁管理条例》同时废止。本条例施行前已依法取得房屋拆迁许可证的项目，继续沿用原有的规定办理，但政府不得责成有关部门强制拆迁。